

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelky: **7. obchodní, a.s.**, se sídlem, Vinohradská 2279/164, Praha 3, zast. JUDr. Zuzanou Navrátilovou, advokátkou, se sídlem Jeseniova 1151/55, Praha 3, proti odpůrkyni: **Obec Libeř,** se sídlem Libeř 35, Libeř, zast. Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem, se sídlem Janáčkovo nábř. 51/39, Praha 5, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010, územního plánu Obce Libeř, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Libeř č. 6/2010, ze dne 4. 10. 2010,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

I.

Návrhem ze dne 24. 5. 2011 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 – územního plánu obce Libeř, schváleného usnesením zastupitelstva obce Libeř č. 6/2010 dne 4. 10. 2010 (dále jen „územní plán“). Aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelka dovodila ze svého vlastnického práva **k pozemkům p.č. 297/1, p.č. 297/5, p.č. 297/7 a p.č. 297/8 v k.ú. Libeř, zapsaných u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha-západ, na listu vlastnictví č. 632.** Tyto pozemky jsou podle jejího názoru přímo dotčeny opatřením obecné povahy, neboť byly územním plánem určeny z hlediska svého funkčního využití jako plochy smíšené nezastavěného území, ačkoliv navrhovatelka tyto pozemky dlouhodobě plánovala

k zastavění rodinnými domy. Dotčení práv navrhovatelky vyplývá také z toho, že bezprostředně sousedící pozemky jsou již zastaveny, anebo podle schváleného územního plánu jsou k tomu na rozdíl od označených pozemků ve vlastnictví navrhovatelky určeny, ačkoliv spolu tvoří prostorově logický navazující celek. V tomto ohledu navrhovatelka považuje schválené funkční využití pozemků za nepřiměřený, diskriminační a nespravedlivý zásah do jejího vlastnického práva. Konečně, podle navrhovatelky mělo dojít k porušení stavebního zákona v procesu pořizování územního plánu, který měl dopad na práva navrhovatelky.

Konkrétně navrhovatelka spatřuje nezákonnost územního plánu v následujících skutečnostech:

Ve vztahu k **procesu vydání územního plánu** navrhovatelka zdůraznila, že zadání územního plánu obce Libeř bylo schváleno zastupitelstvem obce Libeř usnesením č. 3-2009 ze dne 25. 5. 2009, v němž bylo řádně zapracováno i stanovisko na vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území vydané Krajským úřadem Středočeského kraje ze dne 2. 2. 2009, č.j. 003370/2009/KUSK-OŽP/Más, a v této podobě bylo rovněž zveřejněno. Následně však podle navrhovatelky došlo bez předchozího vystavení k veřejnému nahlédnutí ke schválení změny tohoto schváleného zadání územního plánu, tedy na základě nového návrhu zadání, a to usnesením zastupitelstva obce Libeř ze dne 22. 2. 2010, č. 1-2010. Tímto usnesením také podle navrhovatelky došlo ke změně využití některých navrhovaných ploch a k *„odpadnutí potřeby posuzování vlivů“*. Navrhovatelka se domnívá, že tímto postupem byl porušen zákon (§ 47 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), a proto také podala podnět k provedení přezkumného řízení územního plánu na KÚ Středočeského kraje. Ten však její podnět odložil, ačkoliv ve svém sdělení ze dne 11. 4. 2011 uvedl, že postup pořizovatele byl v rozporu se stavebním zákonem, neboť změna v zadání územního plánu byla podstatná a měl tak být opakován proces podle ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona. Tím byla poškozena práva navrhovatele a třetích osob, neboť jim nebylo umožněno uplatňovat připomínky k pozměněnému návrhu zadání územního plánu.

Dále navrhovatelka poukázala na skutečnost, že odpůrkyně neuvedla v územním plánu důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídila při hodnocení a při výkladu právních předpisů, čímž porušila procesní práva navrhovatelky. K tomu navrhovatelka odkázala podpůrně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136. Nedostatečné odůvodnění územního plánu navrhovatelka spatřuje především v tom, že v původně schváleném a upraveném zadání územního plánu byly pozemky v oblasti nazvané „U Splavu“ označené v tomto zadání jako oblast 6, kde se nalézají i pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, jsou určeny svou severní vyznačenou částí k zástavbě rodinnými domy. Navrhovatelka poukázala na to, že se dozvěděla až ze sdělení KÚ Středočeského kraje, č. j. 072714/2011/KUSK ze dne 11. 4. 2011, že Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí měl údajně vznést dne 29. 1. 2009 své stanovisko k návrhu zadání územního plánu, kde uvedl svůj nesouhlas s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality Z6 U Splavu, tedy zřejmě i nesouhlas k využití toliko pozemků navrhovatelky k zastavění. Toto nesouhlasné stanovisko však nebylo vůbec zohledněno ani v textu schváleného zadání územního plánu ze dne 25. 5. 2009, ani

do nově schváleného zadání územního plánu z února 2010, které bylo zveřejněno na internetu, takže se o něm navrhovatelka nemohla dozvědět a byla v dobré víře ve zveřejněné znění. Změna v lokalitě Z7 je pojednána na s. 5 odůvodnění územního plánu, kde se odkazuje na *„společné jednání dotčených orgánů o návrhu územního plánu“*, z něhož vyplynul souhlas KÚ Středočeského kraje ze dne 7. 7. 2010, č. j. 102509/2010/KUSK. Z odůvodnění územního plánu tedy nikterak nevyplývá, proč je lokalita Z7 (dříve lokalita „U Splavu označená jako bod 6) ve schváleném územním plánu prostorově omezena a má jiný tvar (tzn. plocha k zastavění je zmenšena oproti zadání územního plánu z února 2010, a to právě pouze ve vztahu k pětici pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, které již nejsou součástí této lokality. Tato změna není v samotné textové části územního plánu nijak odůvodněna. Přitom však srovnatelná a bezprostředně sousedící lokalita (tzn. zbývající část původní lokality Z7) pozemků p.č. 296/193, p.č. 296/196 a p.č. 296/187 a p.č. 297/3, k.ú. Libeř) byla územním plánem zařazena do zastavitelné plochy, ačkoliv je objektivní situace u této plochy shodná jako u pozemků navrhovatelky (obě plochy spolu sousedí a jejich „scelení“ by bylo logické). Proto se navrhovatelce jeví přístup odpůrkyně jako diskriminační. Tyto nedostatky ve zdůvodnění územního plánu navíc nelze dodatečně zhojit ani argumentací odpůrkyně uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení územního plánu.

Navrhovatelka také připomněla, že komunikovala s odpůrkyní ohledně příprav plánované výstavby rodinných domů na svých pozemcích v již v roce 2006. To dokládá i sdělení Obecního úřadu v Libři ze dne 20. 6. 2006, které navazovalo na dopis navrhovatele ze dne 16. 6. 2006. Přílohou tohoto sdělení byla stavební komisí ověřená studie stavby rodinných domů, a to na severní části předmětných pozemků (tzv. varianta B) a odpůrkyně se k záměru navrhovatelky vyslovila souhlasně. Navrhovatelka toto považovala za příslib odpůrkyně, že se záměrem navrhovatelky souhlasí. Navrhovatelka rovněž namítla, že odpůrkyně se nemůže odvolávat na skutečnost, že v obci byla vydána stavební uzávěra a že odpůrkyně nemohla garantovat průlom právě pro pozemky navrhovatelky, neboť ze stavební uzávěry povolovala na základě žádosti občanů obce výjimky. Z toho navrhovatelka dovozuje porušení svého práva svobodně podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny). Toto jednání dále považuje za porušení své dobré víry a legitimního očekávání a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 – 159.

Dále navrhovatelka tvrdila **porušení** svého **vlastnického práva** v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, neboť pro takové omezení nebyl zjištěn a prokázán veřejný zájem, bylo diskriminační, nespravedlivé a neproporcionální. Porušení svých práv spatřuje navrhovatelka v tom, že jako obchodní společnost podnikající v realitách chtěla realizovat svůj dlouhodobý stavební záměr na svých vlastních pozemcích. Závěrem navrhovatelka poukázala na podle jejího názoru účelový postup odpůrkyně, která odstranila ze svých internetových stránek všechny relevantní dokumenty a odkazy na úplné znění zadání územního plánu z února 2010. Tyto dokumenty navrhovatelka dříve stáhla a zaznamenala na datový nosič CD, který přiložila k návrhu. Tyto dokumenty měly podle jejího názoru být i nadále uloženy v neaktuálních dokumentech úřední desky, a to minimálně proto, že starostovi obce bylo uloženo usnesením zastupitelstva obce ze dne 22. 2. 2010, č. 1-2010 vydat upravené znění zadání územního plánu a zveřejnit je na úřední desce. Na opakovanou žádost o poskytnutí Úplného znění zadání územního plánu obce Libeř včetně

mapových příloh z února 2010 jí tento dokument nebyl zaslán s odůvodněním, že odpůrkyně žádnými jinými dokumenty nedisponuje (dopis odpůrkyně ze dne 12. 5. 2011). Pokud tomu tak skutečně je, pak to znamená porušení procesního postupu pořizování a schvalování územního plánu.

Závěrem svého návrhu navrhovatelka požadovala, aby Nejvyšší správní soudu jí napadené opatření obecné povahy zrušil.

II.

Odpůrkyně zaslala k návrhu na zrušení územního plánu obce Libeř vyjádření, přičemž vznesla požadavek, aby ve věci bylo nařízeno jednání.

Ve svém vyjádření v prvé řadě upozornila na skutečnost, že navrhovatelka nevyčerpala v rozporu s ustanovením § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) všechny řádné opravné prostředky. K tomu uvedla, že opatření obecné povahy je právní akt vydaný v samostatné působnosti obce a podle ustanovení § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů mělo případnou nápravu zřídit Ministerstvo vnitra. Navrhovatelka však tohoto opravného prostředku nevyužila.

Ke konkrétním námitkám navrhovatelky pak v replice uvedla, že se snaží obstarat územní plán obce již 10 let. Již v lednu 2006 bylo odpůrkyni doručeno vyjádření odboru životního prostředí Městského úřadu Černošice, které k bodu (6) – Lokalitě U Splavu uvádělo, že *„výstavba je v této lokalitě z pohledu ochrany přírody nepřijatelná“*, jelikož toto území zasahuje do chráněného významného krajinného prvku (údolní nivy). K tomu odpůrkyně dále poznamenala, že na tomto základě byly zamítnuty i námitky manželů Ing. E. a Mgr. M. V. k urbanistické studii územního plánu, což je ze spisu zřejmé.

K námitce navrhovatelky, že v zadání územního plánu došlo ke změně v rozporu se zákonem, odpůrkyně uvedla, že v návaznosti na zveřejnění a rozeslání návrhu zadání územního plánu měly všechny dotčené orgány a další subjekty právo uplatnit své připomínky a požadavky. KÚ Středočeského kraje uplatnil svým koordinovaným stanoviskem č. j. 003370/2009/KUKS-OŽP/Más ze dne 2. 2. 2009 požadavek zpracovat vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, uplatnil stanovisko ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. ŽP/S/MEUC-001064/2009/Jich - nesouhlas s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality. Na základě těchto požadavků a připomínek pořizovatel (MěÚ Černošice, odbor územního plánování) návrh zadání upravil a tento upravený návrh zadání územního plánu předložil ke schválení zastupitelstvu obce Libeř. K úpravě funkčního využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelky tedy došlo v důsledku zapracování stanoviska MěÚ Černošice ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. ŽP/S/MEUC-001064/2009/Jich. Návrh zadání územního plánu ve znění provedených úprav byl schválen zastupitelstvem obce Libeř dne 25. 5. 2009 usnesením č. 3-2009. Ve schváleném zadání územního plánu nebyly předmětné pozemky navrhovatelky určeny jako zastavitelné. Pořizovatel navíc nemá podle zákona povinnost upravený návrh zadání územního plánu komukoliv zasílat ani zveřejňovat, a proto má odpůrkyně za to, že pořizovatel postupoval

zcela v souladu s ustanoveními stavebního zákona. Odpůrkyni tak nemůže být přičítáno k tíži, že si navrhovatelka schválené znění územního plánu ze dne 25. 5. 2009 nevyžádala, na což měla právo.

Ke změně koordinovaného stanoviska KÚ Středočeského kraje ze dne 6. 1. 2010, č.j. 184321/2009/KUSK, k níž došlo na žádost odpůrkyně, tato uvedla, že změna byla vyvolána změnou podmínek spočívající v přestavbě zemědělských budov na bytové domy, dostavbě a kolaudaci ČOV a zkolaudování bioplynové stanice. Proto již nebylo zapotřebí vyhodnocení vlivu na životní prostředí, přičemž však nedošlo k žádné změně návrhu zadání, ani se tato změna koordinovaného stanoviska KÚ Středočeského kraje nedotkla lokality, kde se nalézají předmětné pozemky, nýbrž pouze lokalit 5, 12, a 14. Tato skutečnost se v zadání územního plánu obce Libeř schváleného zastupitelstvem obce Libeř dne 25. 5. 2009 usnesením č. 3-2009 projevila pouze tak, že v kapitole M byl zrušen text a místo toho bylo pouze uvedeno, že se *„požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území nestanovují“*. Touto změnou podle názoru odpůrkyně nedošlo ani ke změně zadání návrhu územního plánu, ani ke změně využití pozemků a pořizování návrhu zadání územního plánu se vrátilo do fáze upravené v ustanovení § 47 odst. 4 stavebního zákona. Jelikož fáze zveřejnění návrhu a následné podání možných připomínek byla zcela naplněna, nebylo na místě opakování postupu podle ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona. Schválené zadání územního plánu je tvořeno pouze usneseními ze dne 25. 5. 2009, č. 3-2009 a usnesením ze dne 22. 2. 2010, č. 1-2010.

Odpůrkyně dále zpochybnila tvrzení navrhovatelky, že usnesením ze dne 25. 5. 2009, č. 3-2009 byly předmětné pozemky určeny svou severní částí k zástavbě. Tyto pozemky ve schváleném zadání územního plánu ze dne 25. 5. 2009 nebyly určeny jako zastavitelná plocha.

Závěrem svého vyjádření odpůrkyně uvedla, že ohledně zveřejnění zadání územního plánu z února 2010 je nucena přiznat své administrativní pochybení, neboť původně měla v úmyslu zveřejnit zcela nad rámec zákona na svých stránkách schválené zadání územního plánu. Omylem však zveřejnila původní návrh zadání územního plánu bez provedených změn. Na internetových stránkách odpůrkyně byl tedy zveřejněn zcela nad rámec zákona původní návrh zadání z ledna 2009, který byl posléze stažen.

Proti návrhu územního plánu byla navrhovatelka oprávněna podat námitky podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, což neučinila. Skrze svou neaktivitu se tak navrhovatelka sama zkrátila na svých právech.

S ohledem na uvedené skutečnosti a důvody je odpůrkyně toho názoru, že územní plán je zcela v souladu s právními předpisy.

III.

Navrhovatelka následně k výzvě Nejvyššího správního soudu sdělila, že souhlasí s tím, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

V návazné replice k vyjádření odpůrkyně, k návrhu navrhovatelky, navrhovatelka vyjádřila nesouhlas s jeho obsahem a tam uváděnými argumenty, a zdůraznila, že trvá na svém návrhu beze změny.

IV.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Ze sdělení Obecního úřadu Libeř ze dne 20. 6. 2006 zaslaného navrhovatelce vyplývá, že navrhovatelka dříve předložila návrhy studií zamýšlené výstavby rodinných domů v obci Libeř, odpůrkyně „se přiklonila k variantě B“, přičemž v závěru tohoto sdělení je uvedeno, že další stupeň bude před podáním na stavební úřad opětovně předložen k odsouhlasení a je nutno požádat o výjimku ze stavební uzávěry.

V návrhu zadání územního plánu ze září 2008 je v oddílu C. 2. (Požadavky na rozvoj území obce) uvedeno, že *„lokalita U Splavu na východním okraji obce je určena k bydlení formou nejen solitérních, ale také skupinových rodinných domů s větší hustotou zástavby.“* Tato lokalita je v návrhu zadání označena jako plocha zastavitelného území (6) U Splavu a je zde opakovaně uvedeno, že plochy v lokalitě vymezené silnicí směrem na Psáry a potokem jsou určeny převážně k výstavbě rodinných domků (samostatně stojících i skupinových).

V koordinovaném stanovisku KÚ Středočeského kraje k návrhu zadání územního plánu ze dne 2. 2. 2009, č.j. 003370/2009/KUSK-OŽP/Más není uveden k lokalitě Z(6) U Splavu žádný nesouhlas či připomínka.

Ve stanovisku MěÚ Černošice, odboru životního prostředí ze dne 29. 1. 2009, č. j. ŽP/MEUC-001064/2009/Jich uvedl orgán ochrany přírody obecně k nové zástavbě, že nesmí zasahovat do stávajících ani navrhovaných prvků územního systému ekologické stability (ÚSES) a zástavba se nesmí rozšiřovat do území Přírodního parku Střed Čech k lokalitě Z6 Libeř – U Splavu, že nesouhlasí s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality. Orgán ochrany přírody souhlasil s rozšířením zástavby obdélníkového tvaru, kterou bude pokračovat stávající zástavba obce Libeř. Pro tuto část území bude přesně stanoveno maximální možné zastoupení skupinových rodinných domů, které mohou být pouze doplňujícím typem zástavby (max. 15 % rozlohy vymezeného území). MěÚ Černošice dále uvedl, že v lokalitě bude zachován minimálně 20 metrů široký nezastavitelný pás podél Záhořanského potoka, čímž bude umožněn volný rozliv vody do krajiny v případě vyšších průtoků a bude umožněno zachování údolní nivy toku a trvalost ekologické stability významného krajinného prvku v obci.

Z přílohy sdělení MěÚ Černošice, odboru územního plánování a stavebního řádu jako pořizovatele dokumentace ze dne 6. 5. 2009, č. j. MEUC-024253/2009, vyplývá, že na základě citovaného stanoviska orgánu ochrany přírody MěÚ Černošice bylo upraveno zadání územního plánu.

V upraveném zadání územního plánu schváleném usnesením Zastupitelstva obce Libeř dne 25. 5. 2009, č. 3-2009 založeném ve spisové dokumentaci je k lokalitě **Z (6) U Splavu** je zapracován text stanoviska orgánu ochrany přírody MěÚ Černošice ze dne 29. 1. 2009 (konkrétně požadavek omezení zástavby skupinových rodinných domků a 20 m široký nezastavitelný pás podél Záhořanského potoka).

Odpůrkyně požádala přípisem ze dne 15. 12. 2009, č. j. 2009/239/Vj, o změnu koordinovaného stanoviska č. j. 003370/2009/KUSK-OŽP/Más ze dne 2. 2. 2009, a ve své žádosti uvedla doplňující údaje k lokalitám 5, 12 a 14. Žádné z uvedených údajů se netýkaly lokality Z (6) U Splavu. KÚ Středočeského kraje na základě této žádosti **upustil od zpracování požadavku na zpracování vyhodnocení SEA k územnímu plánu obce Libeř**.

Z textového znění zadání územního plánu (úplného znění schváleného Zastupitelstvem obce Libeř dne 25. 5. 2009, ve znění jeho změny schválené Zastupitelstvem obce Libeř dne 22. 2. 2010) je předmětná plocha označena jako **Z (6) U Splavu**. V jeho textu je k lokalitě Z6 U Splavu pouze uvedeno**, že** *„plochy v lokalitě vymezené silnicí směrem na Psáry a potokem jsou určeny převážně k výstavbě rodinných domků (samostatně stojících i skupinových). Pro tuto lokalitu bude vymezena také plocha pro umístění přečerpávací kanalizační stanice, přes kterou bude tato lokalita napojena na centrální ČOV. Komunikace v této lokalitě by měly být tvořeny zklidněnými komunikacemi pro smíšený provoz s doprovodnou zelení*“.

V usnesení Zastupitelstva obce Libeř č. 1-2010 ze dne 22. 2. 2010 byla schválena **změna zadání** územního plánu obce Libeř schváleného usnesením Zastupitelstva obce Libeř ze dne 25. 5. 2009, č. 3-2009 spočívající v tom, že v kapitole M „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území“ byl veškerý text zrušen a nahrazen novým textem „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území se nestanovují“. Dále na základě tohoto usnesení byla vzata zpět žádost odpůrkyně na pořizování územního plánu MěÚ Černošice a bylo schváleno uzavření smlouvy se společností PRISVICH, s. r. o. jako výkonným pořizovatelem a zhotovitelem územního plánu.

Společné jednání o návrhu územního plánu obce Libeř se konalo dne 21. 4. 2010. Z vyhodnocení společného jednání o návrhu územního plánu, jakož i dalších listin týkajících se společného jednání vyplývá, že o předmětné lokalitě se jednalo jako o lokalitě zastavitelného území označené jako **Z (7)**. Z výkresů založených ve složce dokumentů ke společnému jednání vyplývá, že na těchto mapách jsou předmětné pozemky navrhovatelky zakresleny **mimo zastavitelnou plochu Z (7)**.

Z koordinovaného stanoviska KÚ Středočeského kraje ze dne 19. 5. 2010, č. j. 052239/ 2010/KUSK-OŽP/Más (dále jen „koordinované stanovisko“) vyplývá, že KÚ Středočeského kraje vyslovil nejprve **nesouhlas s lokalitou Z7**, a to z důvodu, že podle údajů Agentury ochrany přírody a krajiny je na ploše jihozápadně od rybníka Mordýřka prokázán výskyt modráska bahenního (Maculinea nausithous), který je zařazen mezi druhy silně ohrožené podle vyhlášky č. 395/1992 Sb.

Návrh územního plánu byl poté předložen dne 22. 6. 2010 KÚ Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, který posoudil návrh územního plánu podle § 51 stavebního zákona a shledal, že územní plán nebyl v souladu s Územním plánem velkého územního celku Pražský region (dokumentací vydanou krajem), který v zájmovém území obce Libeř vymezuje koridor trasy dálnice D3, který je v celé délce veden nad zemí, avšak návrh územního plánu v textové i grafické části předpokládal, že trasa dálnice D3 bude v určitém úseku vedena tunelem, o čemž uvědomil odpůrkyni stanoviskem ze dne 14. 7. 2010, č. j. 109308/2010/KUSK.

Ve stanovisku KÚ Středočeského kraje ze dne 7. 7. 2010, č. j. 102509/2010/KUSK, kterým bylo změněno stanovisko KÚ Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství dle zákona č. 114/1992 Sb. vydaného v koordinovaném stanovisku č.j. 052239/ 2010/KUSK-OŽP/Más ze dne 19. 5. 2010, je uvedeno, že na základě žádosti o změnu tohoto koordinovaného stanoviska na základě místního šetření za účasti pracovníků KÚSK-OŽPaZ se toto koordinované stanovisko mění tak, že odbor životního prostředí a zemědělství jako orgán ochrany přírody příslušný dle § 77a odst. 4 písm. x) zákona (zejména péče o některé kategorie zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin v kategorii ohrožené a území zařazená v systému Natura 2000) sděluje, že nemá připomínky k návrhu územního plánu Libeř. Na základě místního šetření provedeného dne 29. 6. 2010 za účasti zoologa AOPK ustoupil od nesouhlasu s dílčí změnou č. Z7, který vyslovil v koordinovaném stanovisku.

Veřejné projednání návrhu územního plánu obce Libeř bylo nařízeno na 13. 9. 2010, přičemž na úřední desce Obecního úřadu Libeř bylo oznámení vyvěšeno veřejnou vyhláškou dne 29. 7. 2010 a sňato bylo 14. 9. 2010. Zároveň bylo v oznámení uvedeno, že návrh byl vystaven k veřejnému nahlédnutí na Obecním úřadu Libeř, a na internetových stránkách obce Libeř, případně na internetových stránkách pořizovatele PRISVICH, s. r. o. Při samotném veřejném projednání podle připojeného záznamu o jeho průběhu žádná právnická osoba (tedy ani navrhovatelka) nepodala ani námitky, ani připomínky.

V odůvodnění územního plánu, který nabyl účinnosti dne 20. 10. 2010, je uvedeno, že při zpracování návrhu územního plánu byly respektovány a zapracovány koridor dálnice D3 procházející mezi Libří a Libní, a dále, že návrh územního plánu je v souladu s Politikou územního rozvoje ČR 2008 a v souladu s Územním plánem velkého územního celku Pražského regionu. Formou dohodovacích jednání pořizovatele s dotčeným orgánem byl řešen nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny s lokalitou Z7 uplatněný ke společnému jednání o návrhu územního plánu a uvedený v koordinovaném stanovisku KÚ Středočeského kraje V bodu 4. textové části odůvodnění je uvedeno, že zastavěné území je doplňováno 11 rozvojovými lokalitami zastavitelných ploch Z1 až Z11, které vycházejí z aktuálních potřeb obce a rozšiřují zastavěné území. Současně se zde uvádí, že ochrana nezastavěného území byla řešena již při pořizování zadání územního plánu a podrobně byla řešena při společném jednání o návrhu územního plánu, zejména na základě požadavku orgánu ochrany přírody a orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. V bodu 9. textové části odůvodnění věnovanému mj. potřebě vymezení zastavitelných ploch (a obsahově navazujícímu na bod 4.) je uvedeno, že v okrajových částech obce byly navrženy nové plochy pro bydlení, které doplňují stávající zástavbu a vytvářejí dostatečný prostor pro rozvoj obce i do budoucna, aniž by bylo nutné měnit územní plán

a vymezovat nové zastavitelné plochy. Územní plán dále obsahuje rozhodnutí o námitkách. Jako příloha č. 2 je zařazeno citované stanovisko KÚ Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje návrhu územního plánu, které bylo vydáno dne 14. 7. 2009 a podle připojeného razítka bylo doručeno pořizovateli až dne 29. 7. 2010 (bylo adresováno Obecnímu úřadu Libeř, nikoliv PRISVICH, s. r. o.). Podle připojeného prohlášení pořizovatele tak s odkazem na § 51 odst. 3 stavebního zákona, že KÚ Středočeského kraje s předloženým návrhem územního plánu souhlasí.

Ve výkresech, které jsou jako grafická příloha nedílnou součástí územního plánu, je obsažen i koordinační výkres OD-2, na němž je vyznačena plocha Z7 jako plocha zastavitelného území pro funkci bydlení v rodinných domech. Tuto plochu tvoří pozemky p.č. 296/163 – 193. Tato plocha na svém východním okraji v jeho jižní části hraničí s pozemkem p.č. 297/7, který je již ve vlastnictví navrhovatelky. Její pozemky jsou tedy úplně mimo zakreslenou zastavitelnou plochu Z7 a jsou barevně označeny jako plochy smíšeného nezastavěného území. Stejně jsou pozemky navrhovatelky zakresleny i na hlavním výkresu (č. 2).

Navrhovatelka soudu předložila kopii přípisu KÚ Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje ze dne 11. 4. 2011, č. j. 072714/2011/KUSK, kterým byl odložen podnět navrhovatelky k provedení přezkumného řízení ve věci územního plánu. V tomto přípisu KÚ Středočeského kraje uvedl, že důvodem pro přezkumné řízení podle § 97 správního řádu je jen zjištění nezákonnosti opatření obecné povahy, a to takového charakteru, které by mělo za následek nezákonnost ve věci samé. K námitkám navrhovatelky konkrétně uvedl, že k OŽP MěÚ Černošice uplatnil dne 29. 1. 2009 své stanovisko, v němž uvedl mj. nesouhlas s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality Z6 U Splavu. Na základě uplatněných požadavků dotčených orgánů byl upraven návrh zadání územního plánu, který zastupitelstvo obce Libeř schválilo dne 25. 5. 2009. K omezení plochy Z(6) U Splavu došlo tedy na základě stanoviska OŽP MěÚ Černošice. Ohledně upuštění od původního požadavku na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (SEA) KÚ Středočeského kraje se však neztotožnil s pořizovatelem územního plánu v tom, že pokud zastupitelstvo obce Libeř na základě souhlasného stanoviska odboru životního prostředí KÚ Středočeského kraje schválilo dne 22. 2. 2010 změnu zadání územního plánu, tak se mělo jednat o návrat do fáze podle ustanovení § 47 odst. 4 stavebního zákona, kdy již pořizovatel pouze upraví návrh zadání územního plánu a v souladu s tímto ustanovením ho opět předloží zastupitelstvu obce ke schválení. KÚ Středočeského kraje se naopak domnívá, že se jednalo o natolik podstatnou změnu zadání, že měl být opakován proces podle § 47 odst. 2 stavebního zákona. K tomu, že dotčený orgán změnil své stanovisko, aniž by ze spisového materiálu byly zjištěny nové skutečnosti, není krajský úřad kompetentní se vyjadřovat. KÚ Středočeského kraje nicméně uzavřel, že ani opakování procesu projednání zadání územního plánu by nemělo vliv na to, že dotčené pozemky navrhovatelky byly na základě stanoviska OŽP MěÚ Černošice vyřazeny ze zastavitelného území. Navrhovatelka měla sledovat celý proces projednávání územního plánu, neboť pořizovatel není ze zákona povinen komukoliv zasílat upravený návrh zadání a k projednávanému návrhu územního plánu mohla navrhovatelka uplatnit námitku proti vyřazení jejích pozemků ze zastavitelného území. Konečně se KÚ Středočeského kraje vyjádřil i k záměně označení dotčených pozemků jako zastavitelného území Z6 (takto byla předmětná plocha označena

v procesu projednávání územního plánu), zatímco KÚ Středočeského kraje se vyjadřoval k ploše označené jako Z7. Jiné označení ploch pořizovatelem není správné, ale není ani nezákonné.

Na kompaktním disku předloženém navrhovatelkou jsou zaznamenány v datových souborech v elektronické podobě jednak návrh zadání územního plánu ze září 2008, dále pak úplné znění zadání územního plánu z února 2010 (ve znění usnesení zastupitelstva obce Libeř ze dne 25. 5. 2009 a ze dne 22. 2. 2010) a dále hlavní výkres územního plánu č. 2 z července roku 2010. V úplném znění zadání územního plánu je uvedeno, že se jedná o zadání schválené Zastupitelstvem obce Libeř dne 25. května 2009, ve znění jeho změny schválené Zastupitelstvem obce Libeř dne 22. února 2010, a je datováno jako *„únor 2010“*.

V.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může v předmětné věci jednat. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a jejich zástupci mají procesní způsobilost.

K námitce odpůrkyně, že návrh není přípustný pro nevyčerpání opravných prostředků navrhovatelkou, které podle ní přichází v úvahu v návaznosti na § 5 s. ř. s. v režimu § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, Nejvyšší správní soud konstatuje, že soudní řád správní nejen tento, ani žádný jiný, předchozí iniciační postup navrhovatele ke zjednání nápravy opatření obecné povahy v samotné veřejné správě, před podáním návrhu na jeho přezkoumání Nejvyšším správním soudem jako podmínku přípustnosti soudního přezkoumání nepředepisuje.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

K podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy je navrhovatelka nepochybně aktivně legitimována, neboť ve svém návrhu tvrdí, že v důsledku jeho existence je dotčena na svém vlastnickém právu k pozemkům parc. č. 297/1, p.č. 297/5, p.č. 297/7 a p.č. 297/8 v k.ú. Libeř, zapsaných u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha-západ (jejichž vlastnictví soudu doložila výpisem LV). Tyto pozemky jsou podle jejího názoru přímo dotčeny opatřením obecné povahy, neboť byly územním plánem určeny z hlediska svého funkčního využití jako plochy smíšené nezastavěného území, ačkoliv navrhovatelka tyto pozemky dlouhodobě plánovala k zastavění rodinnými domy. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitosti dotčené opatřením obecné povahy totiž judikatura Nejvyššího správního soudu oproti jiným námitkám stabilně spatřuje podmínku aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62).

Návrh navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010, územního plánu obce Libeř, schváleného usnesením zastupitelstva obce Libeř č. 6/2010, ze dne 4. 10. 2010, bylo tedy možné meritorně projednat. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení námitek navrhovatelky.

VI.

Při jednání před Nejvyšším správním soudem, jemuž byli přítomni shora označená zástupkyně navrhovatelky, dále za odpůrkyni starosta obce a shora označený zástupce, účastníci předestřeli obsah svých předchozích podání soudu, setrvali na svých procesních stanoviscích a v bližším odkázali na ve spisu založená písemná podání.

Ke jmenovitým dotazům ze strany soudu zástupci účastníků, a za odpůrkyni i starosta obce, objasnili sporná konstatování či tvrzení.

VII.

V otázce meritorního přezkumu, resp. při zkoumání důvodnosti návrhu, Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že dle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu potom spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy s principem proporcionality. Soud při přezkumu postupuje posloupně s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy, naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Účastníci nijak **nesporují** otázky související ani s pravomocí, ani s působností odpůrkyně k vydání napadeného územního plánu. Stejně tak **soud nemá pochybnosti** o těchto otázkách, které tvoří jádro **prvního** a **druhého kroku algoritmu** soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke krokům **třetímu, čtvrtému** a **pátému**, jimiž je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem po procedurální i obsahové stránce, a dále, zda bylo předmětné opatření obecné povahy vydáno v souladu s principem proporcionality.

Námitky navrhovatelky, tak jak jsou formulovány, dílem míří právě na rozpor s požadavky procesního i hmotného práva, a dále zejména na rozpor se zásadou proporcionality. Jejich formulace je přitom taková, že se oba tyto aspekty do určité míry překrývají. Vycházeje z popsaných východisek, věnoval se Nejvyšší správní soud nejprve námitkám navrhovatelky, které zřetelněji míří na rozpor s požadavky **procesního práva**.

V procedurální rovině navrhovatelka zejména rozporuje postup odpůrkyně ve spojení se změnou či úpravou zadání územního plánu, a dále poukazuje na nedostatečnost odůvodnění daného opatření obecné povahy.

Odpůrkyni tak navrhovatelka nejprve vytýká, že poté co odpůrkyně přistoupila ke změně zadání územního plánu (která byla schválena dne 22. 2. 2010) měla nejprve přistoupit k jeho opakovanému zveřejnění a projednání ve smyslu § 47 odst. 2 stavebního zákona, což neučinila a zkrátila tak navrhovatelku na jejích právech uplatnit vůči (změněnému) návrhu zadání připomínky. To, že postup pořizovatele byl v rozporu se stavebním zákonem, neboť změna v zadání územního plánu byla podstatná a měl tak být opakován proces podle ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona, navrhovatelka dokládá i odkazem na jí zaslané sdělení KÚ Středočeského kraje ze dne 11. 4. 2011.

Nejvyšší správní soud však z obsahu spisu zjistil, že změna v zadání územního plánu provedená po jeho schválení dne 25. 5. 2009 a schválená dne 22. 2. 2010 se meritorně týkala kapitoly M, „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území“, kde byl veškerý text zrušen a nahrazen novým textem „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území se nestanovují“, a nikterak se nedotkla pozemků ve vlastnictví navrhovatelky. To ostatně konstatoval i KÚ Středočeského kraje ve sdělení navrhovatelce ze dne 11. 4. 2011, s tím, že opakování procesu projednání zadání územního plánu by nemělo vliv na postavení navrhovatelky, neb její dotčené pozemky byly vyřazeny ze zastavitelného území již předtím, na základě stanoviska OŽP MěÚ Černošice ze dne 29. 1. 2009. Nejvyšší správní soud se za tohoto stavu věci nepřímo ztotožňuje s KÚ Středočeského kraje v právním hodnocení daného procesního pochybení, a dospívá k závěru, že neopakováním zveřejnění a projednání změny zadání územního plánu postupem podle § 47 odst. 2 stavebního zákona nedošlo k takovému procesnímu pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost „rozhodnutí“ ve věci samé. To tím spíše, že zadání je toliko první fází procesu pořizování územního plánu s tím, že k dalšímu upřesňování pořizovaného územně plánovacího dokumentu, a také ke kvalifikovanější ochraně vlastnických práv dotčených subjektů, slouží fáze navazující, a to zejména veřejné projednání návrhu územního plánu.

Navrhovatelka dále vyjadřuje nespokojenost s odůvodněním napadeného opatření obecné povahy. Jmenovitě pak zejména s tím, že z odůvodnění podle ní není dostatečně zřejmé, proč se výsledné řešení (ve vztahu k jí vlastněným pozemkům) odchýlilo od původního návrhu zadání územního plánu. Navrhovatelka poukazuje na to, že se dozvěděla až ze sdělení KÚ Středočeského kraje ze dne 11. 4. 2011, že Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí měl údajně vznést dne 29. 1. 2009 ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu nesouhlas s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality Z6 U Splavu, tedy zřejmě i nesouhlas k využití toliko pozemků navrhovatelky k zastavění. Toto nesouhlasné stanovisko však nebylo vůbec

zohledněno ani v textu schváleného zadání územního plánu ze dne 25. 5. 2009, ani do nově schváleného zadání územního plánu z února 2010, které bylo zveřejněno na internetu, takže se o něm navrhovatelka nemohla dozvědět a byla v dobré víře ve zveřejněné znění. Z odůvodnění územního plánu tedy podle navrhovatelky nikterak nevyplývá, proč je lokalita Z7 (dříve lokalita „U Splavu“ označená jako bod 6) ve schváleném územním plánu prostorově omezena a má jiný tvar (tzn. plocha k zastavění je zmenšena oproti zadání územního plánu z února 2010, a to právě pouze ve vztahu k pětici pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, které již nejsou součástí této lokality).

Jakkoliv je možno souhlasit s tím, že názory na míru podrobnosti a přesvědčivosti textu odůvodnění zvoleného řešení územního plánu se mohou lišit, nelze opomenout, že územní plán je tvořen jednotou jeho textové a grafické části, a podle názoru Nejvyššího správního soudu se v tomto kontextu jeví odůvodnění srozumitelné s příslušnou vypovídací hodnotou.

V textové části odůvodnění opatření obecné povahy, jak bylo již shora rekapitulováno, je mj. uvedeno, že zastavěné území je doplňováno 11 rozvojovými lokalitami zastavitelných ploch Z1 až Z11, které vycházejí z aktuálních potřeb obce a rozšiřují zastavěné území. Současně se zde uvádí, že ochrana nezastavěného území byla řešena již při pořizování zadání územního plánu a podrobně byla řešena při společném jednání o návrhu územního plánu, zejména na základě požadavku orgánu ochrany přírody a orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. V bodu 6. textové části odůvodnění je souhrnně uvedeno, že při pořizování návrhu územního plánu byly akceptovány požadavky dotčených orgánů, které uplatnily ve svých stanoviscích, a to zejména při společném jednání.

K tomu Nejvyšší správní soud z obsahu spisu zjistil, že ve stanovisku MěÚ Černošice, odboru životního prostředí ze dne 29. 1. 2009, č.j. ŽP/MEUC-001064/2009/Jich uvedl orgán ochrany přírody obecně k nové zástavbě, že nesmí zasahovat do stávajících ani navrhovaných prvků územního systému ekologické stability (ÚSES) a zástavba se nesmí rozšiřovat do území Přírodního parku Střed Čech k lokalitě Z 6 Libeř - U Splavu, že nesouhlasí s rozšířením zástavby jižně pod stávající zástavbu ve východní části lokality. Orgán ochrany přírody souhlasil s rozšířením zástavby obdélníkového tvaru, kterou bude pokračovat stávající zástavba obce Libeř. Pro tuto část území bude přesně stanoveno maximální možné zastoupení skupinových rodinných domů, které mohou být pouze doplňujícím typem zástavby (max. 15 % rozlohy vymezeného území). MěÚ Černošice dále uvedl, že v lokalitě bude zachován minimálně 20 metrů široký nezastavitelný pás podél Záhořanského potoka, čímž bude umožněn volný rozliv vody do krajiny v případě vyšších průtoků a bude umožněno zachování údolní nivy toku a trvalost ekologické stability významného krajinného prvku v obci. Z přílohy sdělení MěÚ Černošice, odboru územního plánování a stavebního řádu jako pořizovatele dokumentace ze dne 6. 5. 2009, č.j. MEUC-024253/2009, vyplývá, že na základě citovaného stanoviska orgánu ochrany přírody MěÚ Černošice bylo upraveno zadání územního plánu. V upraveném zadání územního plánu schváleném usnesením Zastupitelstva obce Libeř dne 25. 5. 2009, č. 3-2009 založeném ve spisové dokumentaci je k lokalitě Z 6 - U Splavu je zapracován text stanoviska orgánu ochrany přírody MěÚ Černošice ze dne 29. 1. 2009

(konkrétně požadavek omezení zástavby skupinových rodinných domků a 20 m široký nezastavitelný pás podél Záhořanského potoka).

Ve výkresech, které jsou jako grafická příloha nedílnou součástí územního plánu, je obsažen i koordinační výkres OD-2, na němž je vyznačena plocha U Splavu, výsledně označená jako plocha „Z 7“ jako plocha zastavitelného území pro funkci bydlení v rodinných domech. Tuto plochu tvoří pozemky p.č. 296/163 – 193. Tato plocha na svém východním okraji v jeho jižní části hraničí s pozemkem p.č. 297/7, který je již ve vlastnictví navrhovatelky. Její pozemky jsou tedy mimo zakreslenou zastavitelnou plochu Z 7 a jsou barevně označeny jako plochy smíšeného nezastavěného území. Stejně jsou pozemky navrhovatelky zakresleny i na hlavním výkresu (č. 2).

Za tohoto stavu věci Nejvyšší správní soud neshledává uvedené námitky navrhovatelky opodstatněnými.

Pokud jde o výhrady navrhovatelky, mířící na to, že se územní plán ve výsledku liší (resp. se odchýlil) od svého zadání, a to včetně změny označení lokality U Splavu (nejprve označené jako plocha Z 6, ve výsledku označené jako plocha Z 7), k těm Nejvyšší správní soud toliko stručně znovu poznamenává, že zadání je toliko první fází procesu pořizování územního plánu s tím, že z povahy věci se předpokládá postupné upřesňování pořizovaného územně plánovacího dokumentu v navazujících fázích územně plánovacího procesu. Z pohledu dotčených vlastníků je potom rozhodující fází tzv. veřejné projednání návrhu územního plánu, a zejména tam je také orientována kvalifikovaná ochrana vlastnických práv dotčených subjektů (právo uplatnit námitky). K dotazu Nejvyššího správního soudu při jednání, zda se navrhovatelka dále účastnila územněplánovacího procesu, a zda jmenovitě byla účastna tzv. veřejného projednání návrhu územního daného plánu, zástupkyně navrhovatelky uvedla, že nikoliv, neb byla v dobré víře ve zveřejněnou první verzi zadání, kterou vnímala jako verzi schválenou. S ohledem na povahu a funkci zadání územního plánu je Nejvyšší správní soud toho názoru, že z pohledu legitimního očekávání výsledného řešení územního plánu, se nelze dovolávat dobré víry ve zveřejněné znění zadání územního plánu na internetu, jak to právě činí navrhovatelka. Navrhovatelka přitom současně poukazuje na to, že zveřejněné zadání územního plánu nebylo aktuální, což se však dozvěděla až po schválení územního plánu, byla tak uvedena v omyl a v důsledku toho se cítí být zkrácena na svých právech. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zákonná úprava ve vztahu k zadání územního plánu ukládá toliko povinnost zveřejňovat návrh zadání, a jen po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce (§ 47 odst. 2 stavebního zákona), nikoliv však již dále povinnost zveřejňovat jeho návazně upravované, resp. upravené, či již schválené, znění.

Proto ani tyto námitky navrhovatelky nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné.

Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení námitek navrhovatelky, v nichž se dovolává toho, že bylo **porušeno** její **vlastnické právo.** Porušení svých práv spatřuje navrhovatelka v tom, že jako obchodní společnost podnikající v realitách chtěla realizovat svůj dlouhodobý stavební záměr na svých vlastních pozemcích. Pro takové omezení (nezařazení pozemků navrhovatelky do zastavitelných ploch) nebyl podle navrhovatelky

zjištěn a prokázán veřejný zájem, toto bylo diskriminační, nespravedlivé a neproporcionální.

Nejprve bylo nezbytné zabývat se tím, jaká byla právní pozice navrhovatelky před vydáním napadeného opatření obecné povahy, tj. zda navrhovatelka byla oprávněna dotčené pozemky využít jako pozemky zastavitelné.

Podle údajů v navrhovatelkou doloženém výpisu z katastru nemovitostí, k.ú. Libeř, LV č. 632, jsou dotčené pozemky zemědělským půdním fondem, s druhovým určením „trvalý travní porost".

Z textu opatření obecné povahy plyne, a při soudním jednání bylo potvrzeno, že napadený územní plán je územněplánovací dokumentací zpracovanou a schválenou v podmínkách, kdy obec Libeř pro svoje území žádný platný územní plán neměla. Soud se tedy musel zabývat právní úpravou umísťování stavebních záměrů v území bez platné územněplánovací dokumentace.

Umísťování konkrétních stavebních záměrů (tedy i deklarovaného záměru navrhovatelky) do území probíhá v územním řízení. Stavební úřad je povinen v územním řízení posoudit soulad záměru žadatele s vydanou územněplánovací dokumentací [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. Obsah územněplánovací dokumentace musí odpovídat cílům a splňovat úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 stavebního zákona. Územní plán rozvíjí dle § 43 odst. 3 stavebního zákona v souvislostech a podrobnostech území obce cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje (dříve územního plánu velkého územního celku).

Pokud není pro dané území vydán územní plán, musí být soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, posouzen na základě § 90 písm. b) stavebního zákona v územním řízení (viz např. J. Machačková In Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 228). Koncepční střety, jejichž řešení je vyhrazeno územněplánovací dokumentaci, musí být v území, pro něž nebyla vydána územněplánovací dokumentace, řešeny v územním řízení.

Do okamžiku vydání napadeného opatření obecné povahy by byla přípustnost realizace záměru navrhovatelky (výstavba rodinných domů na dotčených pozemcích) poprvé zkoumána až v územním řízení.

Navrhovatelka se mýlí, pokud se snad domnívá, že před vydáním opatření obecné povahy, mohla dovozovat své oprávnění dotčené pozemky využít jako pozemky zastavitelné z písemné komunikace s Obecním úřadem v Libři z r. 2006, včetně stavební komisí ověřené studie stavby rodinných domů na severní části předmětných pozemků (tzv. varianta B), což považovala za příslib odpůrkyně, že se záměrem navrhovatelky souhlasí. Meze výkonu vlastnického práva pro potřeby případné zástavby bylo možné za daného stavu, jak bylo již poznamenáno, nalézat a stanovovat výlučně v územním řízení, a bez něho nebylo možné záměr do území jakkoliv umístit.

Z obsahu spisu však nikterak nevyplývá, že by navrhovatelka v předchozích letech, tj. před vydáním napadeného opatření obecné povahy, o vedení takového územního řízení a vydání územního rozhodnutí o umístění staveb na dotčených pozemcích požádala. Stejně tak z obsahu spisu nevyplývá, že by navrhovatelka (pozemky jsou podle doložených údajů z evidence nemovitostí součástí zemědělského půdního fondu) žádala o odnětí předmětných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Skutečnost, že tomu nebylo jinak, ověřil soud při jednání dotazem na zástupkyni navrhovatelky. Na dané pozemky před vydáním napadeného opatření obecné povahy tak bylo nutno stále nahlížet jako na pozemky zemědělské, druhově určené jako trvalý travní porost.

Dotčené pozemky ve vlastnictví navrhovatelky byly přezkoumávaným územním plánem určeny z hlediska svého funkčního využití jako plochy smíšené nezastavěného území. Dané opatření obecné povahy neukládá navrhovatelce, aby omezila či upustila od činností, které dosud na daných pozemcích přicházely v úvahu. Opatření obecné povahy se tedy nedotklo práv navrhovatelky tím, jaký způsob využití stanovilo pro pozemky v jejím vlastnictví. V tomto směru se tedy územní plán negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelky. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy.

Ostatně již v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, zdejší soud uvedl, že *Vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*

Návrh na zrušení daného opatření obecné povahy je ve své podstatě takto spojen také se sporem o to, zda má navrhovatelka veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil jí vlastněné pozemky jako zastavitelnou plochu. Odpověď na tuto otázku je jednoznačně záporná. Navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům. Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Z obsahu napadeného územního plánu plyne, že obec má zájem na rozšíření zastavitelných ploch, ovšem z podmínky respektování zájmů chráněných zvláštními zákony a vyjádřených v závazných stanoviscích dotčených orgánů. Dochází tak k vyvážení veřejných soukromých zájmů.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadené opatření obecné povahy v dotčené části vyjadřuje spravedlivou rovnováhu mezi soukromým zájmem navrhovatelky a zájmem veřejným. Na právech navrhovatelky se v uvedeném směru nic nezměnilo, navrhovatelce nic nebrání i nadále využívat dotčené pozemky jako doposud.

Současně je třeba poznamenat i to, že Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že mu *nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74). Úlohou

soudu v tomto typu řízení je bránit nositele subjektivních veřejných práv před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelka nebyla příslušným obsahem územního plánu, jmenovitě daným určením funkčního využití plochy, zahrnující jí vlastněné pozemky, nezákonně zkrácena na svém vlastnickém právu.

Rozpor s hmotným právem u posuzovaného územního plánu tak soud také neshledal.

Pokud jde o poslední krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. zkoumání souladu napadeného opatření obecné povahy s principem proporcionality, Nejvyšší správní soud konstatuje, že za situace, kdy shledal, že nedošlo ke zkrácení na právech navrhovatelky, není v rámci tohoto principu, resp. testu, co porovnávat, a jeho posouzení tak nepřichází v úvahu.

Nejvyšší správní soud tak v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že napadeným opatřením obecné povahy navrhovatelka na svých právech zkrácena nebyla. Návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy tak není důvodný. V souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

VIII.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 20. července 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu