



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

navrhovatelky: X
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Miroslavem Kohoutem
sídlem 1. máje 97/25, Liberec

proti

odpůrci: **Statutární město Liberec**
sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Marianem Böhmem
sídlem Kolbenova 609/38, Praha 9

za účasti: I) X
bytem X

II) X
bytem X
zastoupen obecným zmocněncem X
bytem X

III) X
bytem X
zastoupen obecným zmocněncem X
bytem X

IV) X
bytem X

o návrhu a zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec, schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, v rozsahu vymezení plochy PP a veřejně prospěšné stavby VD-2.11.PP na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Navrhovatelka se domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec (dále jen „územní plán“), schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, ve vymezených částech. Aktivní legitimaci navrhovatelka odvozuje od svého vlastnictví pozemků p. č. XA a XB v k. ú. X. Na těchto pozemcích došlo dle navrhovatelky k nezákonnému vymezení plochy veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch (PP) a veřejně prospěšné stavby X. Jde o nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky učiněný bez legitimních důvodů, nadto nebyly dostatečně vypořádány navrhovatelčiny námitky.
2. Navrhovatelka odkázala na definici pojmu veřejného prostranství dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), i související judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Uvedla, že její oplocené pozemky, na nichž se nachází zeleň, byly v předchozím územním plánu z roku 2002 vymezeny jako nezastavitelná plocha pro ostatní městskou zeleň, nejsou přístupné každému bez omezení, nejsou navštěvovány veřejností, k jejímuž užívání těchto pozemků navrhovatelka nikdy nedala souhlas. Výslovný nesouhlas vznesla také v námitkách ze dne 3. 7. 2018. Zákonné podmínky pro vznik veřejného prostranství zde nebyly naplněny. Dle navrhovatelky představuje změna funkčního využití jejích pozemků intenzivní zásah obdobný věci řešené rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 79 A 5/2019-32.
3. Odpůrce v dotčené lokalitě vymezil řadu zastavitelných ploch, jedním z důvodů vymezení veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelky je patrně ustanovení § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, není však možné vymezit veřejné prostranství za každou cenu, kdy navrhovatelka sama nese důsledky zástavby nevhodně navržené v předmětné lokalitě. Plocha PP dále koliduje s rozhodnutím ONV Liberec ze dne 13. 5. 1977 o umístění vrtané studny na pozemku navrhovatelky p. č. XB. Dle odůvodnění územního plánu je veřejné prostranství vymežováno za účelem zajištění

realizovatelnosti složitého dopravního uzlu. Pozemní komunikace přitom nemůže být realizována s ohledem na existenci studny.

4. Se zmíněným rozhodnutím o umístění studny koliduje také vymezení veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury X. Tato veřejně prospěšná stavba je nepřiměřeně vymezena na celé ploše pozemků navrhovatelky, přestože odůvodnění územního plánu zde hovoří o nezastavitelnosti jedné z posledních volných ploch, realizovatelnosti dopravního uzlu a rekreačních parkových úpravách. Zvolené řešení však počítá s realizací dopravního uzlu na celé ploše pozemků, a v tomto ohledu tedy nedává smysl ani odůvodnění vymezení veřejně prospěšné stavby. Odpůrce mohl tuto stavbu vymezit jen na části navrhovatelčiných pozemků, do soukromých práv lze i dle Nejvyššího správního soudu zasahovat jen v nezbytném rozsahu. Tím spíše to platí při vymezování veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění. Bylo však upřednostněno pro odpůrce nejjednodušší plošné řešení.
5. V územním plánu není zahrnutí pozemků navrhovatelky do ploch PP a vymezení veřejně prospěšné stavby dostatečně odůvodněno. Potřeba zvoleného řešení, které ignoruje reálný stav v území, není patrná. Původní snahy odpůrce o ochranu vzrostlé zeleně na pozemcích navrhovatelky se transformovaly v nový cíl, jímž je výstavba komunikace. Odpůrce neměl předem definovanou koncepci ani potřeby využití území. Důvody uváděné odpůrcem si vzájemně odporují, územní plán nevyhovuje principu kontinuity územního plánování. Složitý dopravní uzel nedává s ohledem na reálné potřeby území smysl, dotčené komunikace slouží pro obsluhu jednotek rodinných domů. Chybí tedy potřebnost přijatého řešení.
6. Nepřezkoumatelné je odůvodnění hovořící o nejlepším poměru mezi přínosem řešení ve vazbě na technické podmínky a životní prostředí a finanční náročností. Logické by bylo část pozemků navrhovatelky zařadit do ploch s možností realizace stavby rodinného domu, jako je tomu na obdobných pozemcích v lokalitě s tím, že na části pozemků by mohla vzniknout plocha veřejného prostranství s převažující zelení. Dopravní uzel území naopak negativně ovlivní. Pozemky navrhovatelky slouží jako soukromá zahrada. Zde umístěnou zeleň nelze považovat za veřejnou. Odůvodnění územního plánu nesplňuje požadavky na něj kladené správním řádem a judikaturou. Neuvádí konkrétní, racionální a věcné důvody pro postup odpůrce.
7. Navrhovatelka poukázala na judikatorní východiska ohledně požadavku proporcionality územního plánu a minimalizace zásahu do vlastnického práva. Odpůrce pominul ohledy na vlastnické právo navrhovatelky. Jím zamýšlený cíl bylo možno dosáhnout jinak. Odpůrce neodůvodnil, proč není pro napojení lokality rodinných domů dostačující současné řešení komunikací, nevysvětlil, proč je třeba zachování nezastavitelné plochy, kterou však odpůrce hodlá zastavět veřejnou komunikací, nevyjádřil se k tomu, jak může oplocený soukromý pozemek sloužit jako veřejné prostranství. Navrhovatelka v rámci námitek sama navrhla řešení uspořádání pozemků zpracované X v únoru 2018, které by umožnilo realizaci rodinného domu za současného zachování veřejného prostranství a umožnění rozšíření komunikace. Odpůrce se k tomuto návrhu ve vypořádání námitek nevyjádřil, ani se nepokusil najít šetrnější řešení, které bylo možné. Jeho vypořádání neobsahuje reakci týkající se přiměřenosti řešení či minimalizace zásahů do vlastnického práva navrhovatelky.

8. Pokud odpůrce v rámci vypořádání námitek zmínil, že pozemky sám nevlastní, a jsou to tedy soukromí majitelé, kdo musí strpět omezení, navrhovatelka uvedla, že odpůrce její pozemky vlastnil až do roku 2006. Pozemky však prodal, aby na nich následně vymezil veřejné prostranství, z čehož je zřejmý projev libovůle odpůrce k vlastnickým vztahům v území. Navrhované řešení by mohlo negativně ovlivnit také vlastníky pozemků p. č. XC a p. č. XD v k. ú. X, neboť na pozemku navrhovatelky p. č. XB je zřízeno věcné břemeno ve prospěch zmíněných pozemků. Předmětem věcného břemene je uložení vodovodu a zásobování pitnou vodou ze studny na navrhovatelčině pozemku. Realizace komunikace by mohla vést k narušení vodovodu či ohrožení zásobování vodou. Věcné břemeno zřídil sám odpůrce jako dřívější vlastník navrhovatelčina pozemku. Podle § 24a odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. je nejmenší vzdálenost studny od veřejné pozemní komunikace jako zdroje možného znečištění 30 m, což by v případě realizace dopravního uzlu téměř nemohlo být splněno. Hrozí ohrožení kvality vody v důsledku havárie i běžného provozu na komunikaci.
9. S limity území v podobě existující studny se územní plán nevypořádal, zvolené řešení není realizovatelné. Odpůrce přistupoval k pozemkům navrhovatelky jako pán-suverén, což je pozice, která mu nenáleží, jak to plyne z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 17/2017-63. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách ze shora uvedených důvodů neobstojí.

II. Vyjádření odpůrce

10. V písemném vyjádření odpůrce nejprve stručně popsal proces pořizování územního plánu, který odpovídal zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Konstatoval, že veřejnost mohla řádně několikrát uplatnit připomínky a vlastníci dotčených pozemků námitky, naposledy při opakovaném veřejném projednání nového návrhu územního plánu od 19. 4. do 7. 6. 2021. Navrhovatelka uplatnila námitku č. NVP_0324 dne 3. 7. 2018 ve fázi veřejného projednání nového návrhu. Územní plán nahradil dosavadní schválený zastupitelstvem města Liberec č. 97/02 ze dne 25. 6. 2002, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 2/2002.
11. Odpůrce předeslal, že navrhovatelka nabyla vlastnické právo k pozemkům p. č. XA a XB v k. ú. X na základě kupní smlouvy ze dne 23. 9. 2016, tedy již v době přípravy nového územního plánu, jenž v tehdejší fázi tyto pozemky zahrnoval do přestavbové plochy veřejných prostranství. V kupní smlouvě navrhovatelka prohlásila, že se seznámila se zakreslením nemovitostí v platném i toho času připravovaném územním plánu.
12. Územní plán z roku 2002 předmětné pozemky vymezil do stabilizovaných ploch urbanizované zeleně – ostatní městská zeleň. Tyto plochy spadaly mezi nezastavitelná území, která bylo možno zastavět pouze za zvláštních podmínek, předpokládala se zde zejména ekologická a krátkodobá rekreační funkce. Pokud tyto plochy tak, jako v případě navrhovatelčiných pozemků bezprostředně navazovaly na stavby dopravní infrastruktury, mohly zde být realizovány stavby související dopravní infrastruktury. Bylo také možno zde realizovat prvky drobné architektury (lavičky, altány apod.).
13. Nový územní plán zahrnul pozemky navrhovatelky do návrhové plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch (PP) označené X. Využití těchto pozemků jako veřejného prostranství bylo stanoveno ve všech fázích pořizování nového územního plánu.

Tyto plochy jsou dle odůvodnění územního plánu tvořené náměstími, městskými ulicemi a krajinnými cestami, na nichž společenský život převládá nad dopravní funkcí. Konkrétní plocha X byla vymezena pro realizaci náměstí, má sloužit k zachování nezastavitelnosti jedné z posledních volných ploch v území a pro úpravu složitého dopravního uzlu navazujících místních komunikací. Nedílnou součástí ploch PP je zeleň. V případě navrhovatelčiných pozemků tedy nedošlo k podstatné změně z hlediska možnosti jejich využití, protože již územní plán z roku 2002 připouštěl jejich veřejné využití formou krátkodobé rekreace a také na nich připouštěl možnost umístění dopravní infrastruktury. Územní plán z roku 2022 potvrdil jejich veřejnou funkci a zároveň možnost na nich realizovat stavby dopravní infrastruktury. Oproti územnímu plánu z roku 2002 ale na pozemku nově vymezil veřejně prospěšnou stavbu, která má zajistit předpoklad pro realizaci případné úpravy dopravní kostry v dotčeném území.

14. V rámci námítky ze dne 3. 7. 2018 navrhovatelka poukázala na přílohu, kterou byla její připomínka podaná jako námitka dne 16. 2. 2018, tedy mimo termín uplatňování námitek, a která obsahovala návrh zařazení pozemků navrhovatelky částečně do zastavitelné plochy a částečně v souladu s návrhem územního plánu do veřejných prostranství. Tím, že připomínka v příloze byla podána mimo termín, nemohl se jí odpůrce s ohledem na zajištění rovného přístupu zabývat. Námitky navrhovatelky odpůrce řádně vypořádal na str. 69–73 Přílohy č. 88. Doplnil, že podané námitce nemusí být vyhověno. Nelze také lpět na tom, že veškeré skutečnosti musí být uvedeny v rozhodnutí o námitkách, je dostatečné, pokud jejich vypořádání doplňuje argumentace na jiném místě územního plánu.
15. Navrhovatelka v rámci námítky brojila toliko proti vymezení veřejného prostranství z důvodu, že její pozemky jsou v soukromém vlastnictví. Pokud navrhovatelka v návrhu na soudní přezkum vznáší další věcné námitky, zejména týkající se rozsahu veřejné zeleně, potřeby dopravního uzlu nebo limitaci území související s umístěním studny, pak tyto námitky nemohl odpůrce v rámci rozhodnutí o námitkách vypořádat, neboť nebyly uplatněny v námitce. Pokud sama navrhovatelka v příloze námítky, kterou je připomínka k novému návrhu územního plánu podaná 16. 2. 2018, uváděla jako možné řešení vznik veřejného prostoru a vznik nového dopravního uzlu, jsou některé nyní uplatněné námitky překvapující až rozporné s vlastními návrhy navrhovatelky. Dle správní judikatury se soud může zabývat otázkou proporcionality přijatého řešení pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-116, či rozsudek téhož soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-6). To platí i v situaci, kdy navrhovatelka sice podala námitky, v návrhu na soudní přezkum však uplatňuje námitky nové.
16. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy stanovil prostorové regulativy územního plánu, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu. Odpůrce připomenul judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, ale pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem. Úlohou soudu je chránit jednotlivce před excesy v územním plánování.
17. K námitce, že územní plán vymezením pozemků jako veřejného prostranství omezuje vlastnické právo navrhovatelky, odkázal odpůrce na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne

8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, že vlastnické právo není absolutně neomezené a územní plán představuje mez, za kterou vlastnické právo nelze vykonávat z důvodu přednosti ochrany zájmu obce na regulaci rozvoje svého území. I dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, může za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu územním plánem dojít k omezením vlastníka.
18. Navrhovatelka nabyла vlastnické právo k pozemkům za účinnosti územního plánu z roku 2002, kdy již dotčené pozemky byly zahrnuty mezi nezastavitelné plochy urbanizované zeleně – ostatní městská zeleň s tím, že tehdejší územní plán připouštěl jejich veřejné využití formou krátkodobé rekreace a připouštěl možnost umístění dopravní infrastruktury. Tento stav platil i v roce 2006, když pozemky dražbou nabyл právní předchůdce navrhovatelky. Nelze tak hovořit o projevu libovůle odpůrce, který nemá povinnost udržovat neměnný stav územně plánovacích dokumentací u pozemků, které dříve vlastnil. Není pravdivé ani tvrzení navrhovatelky, že odpůrce prodal pozemky vhodné pro výstavbu a následně na nich vymezil veřejné prostranství s úmyslem realizovat pozemní komunikace. Vydáním územního plánu nemohlo dojít k nedůvodným a nezákonným zásahům do vlastnického práva navrhovatelky.
 19. K námitce, že veřejné prostranství na navrhovatelčiných pozemcích bylo vymezeno s ohledem na ustanovení § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., odpůrce uvedl, že územní plán pomocí ploch PP definoval pozemky, které jsou z jeho pohledu důležité pro zachování nebo rozvoj systému veřejných prostranství (znázorněna ve výkresu D.4.1). Další veřejná prostranství územní plán požaduje vymezit v rámci podrobnějšího členění funkčních ploch v podrobnější dokumentaci. U některých samostatných rozvojových ploch stanovuje na základě podmínky (VP) vymezit veřejné prostranství. Z navrhovatelkou uváděných ploch byla stanovena podmínka VP pro plochu Z2.14, Z2.16, Z2.17, Z2.18, Z2.19, Z2.23, Z2.24, Z2.25, Z2.53, Z2.57 a P2.21. Územní plán při vymezování veřejného prostranství na pozemcích navrhovatelky vycházel ze stavu a historie území. Pozemky jsou dlouhodobě nezastavěné, jsou dobře dopravně dostupné, nacházejí se na styku několika komunikací a v území zástavby rodinných domů tvoří jediné volné místo bez zástavby.
 20. K poukazu na studnu bránící realizaci komunikace odpůrce uvedl, že územní plán neumísťuje stavby, a nelze tedy předjímat, zda a kde bude komunikace na pozemcích navrhovatelky realizována. Kudy případná komunikace povede a zda studnu ovlivní, se bude posuzovat až v rámci územního řízení. Teprve v něm se bude muset řešit umístění studny, její ochrana či jiné řešení zásobování lokality pitnou vodou.
 21. Z pohledu § 34 zákona o obcích může být veřejné prostranství vymezeno i na soukromém pozemku, což konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 13/2019-46. Navrhovatelka směřuje účinky územního rozhodnutí o využití pozemku jako konkrétního veřejného prostranství s vymezením budoucího přípustného využití tak, jak to činí územní plán. Dotčení vlastnického práva dovozuje z mylné domněnky, že ke změně využití pozemku došlo vydáním územního plánu. Územní plán však nedeklaruje současný stav pozemků, ale určuje podmínky pro budoucí rozhodování o využití. Územní plán může určit, že plánuje v určité ploše budoucí využití jako veřejnou plochu, i přesto, že aktuálně daná plocha nesplňuje definici veřejné plochy ve smyslu § 34 zákona o obcích. Územní plán konstitutivně nevytváří veřejné prostory. Vymezení určitého funkčního využití územním plánem není podmíněno existencí dohody mezi obcí a vlastníkem pozemku.

22. Dle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu není vlastník pozemků 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). V případě navrhovatelčích pozemků odpovídá schválené funkční využití dosavadnímu vymezení v předchozím územním plánu. Nedojde tedy k žádnému zhoršení právní sféry navrhovatelky oproti stávajícímu stavu. Odpůrce proto navrhoval, aby soud návrh na zrušení shora vymezených částí územního plánu zamítnul a přiznal mu proti navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

23. Osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) ve svém společném vyjádření popsaly, že pozemky p. č. XA p. č. XB byly v minulosti ve vlastnictví Statutárního města Liberec a pronajímala si X, která zde provozovala tréninky sportovního oddílu. X, jejímž statutárním orgánem byl pan X, tchán navrhovatelky, uvedené pozemky v roce 2006 odkoupila a v roce 2016 je prodala navrhovatelce. Jak osobám zúčastněným, jakožto majitelům sousedních pozemků, tak panu X i navrhovatelce bylo dobře známo, že dle územního plánu z roku 2002 byly pozemky nezastavitelné s charakterem veřejné zeleně. Pan X informoval osoby zúčastněné o snaze změnit územní plán a vystavět rodinný dům. Osoby zúčastněné však nevidí důvod pro takový postup. Územní plán definuje použitelnost pozemků přijatelně zájmům širšího okolí, v jehož rámci jde o jediné místo, které vytváří určitou náves a nemůže být použito pro bydlení.

IV. Posouzení soudem

24. Podáním návrhu bylo zahájeno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

IV. a) aktivní procesní legitimace

25. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura NSS (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
26. Navrhovatelka opřela svou legitimaci k podání návrhu na zrušení vymezené části územního plánu o vlastnictví pozemků p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X, které byly územním plánem zahrnuty do návrhové plochy veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch (PP), což stejně jako vymezení veřejně prospěšné stavby X na těchto pozemcích

představuje myslitelný zásah do jejího vlastnického práva. Zmíněný režim na pozemcích navrhovatelky soud ověřil v grafické části územního plánu. Odpůrce procesní aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu nezpochybnil.

IV. b) podmínky řízení

27. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Soud tak může k návrhu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy v pěti krocích – přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; přezkum obsahu opatření obecné povahy či jeho části z hlediska rozporu se zákonem; a naposledy přezkum jeho obsahu z hlediska jeho proporcionality – který vymezil rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. ve Sb. NSS 740/2006, je nadále aplikován za předpokladu, že jeho kroky zahrne navrhovatel do návrhových bodů (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Přitom platí, že nad rámec návrhových bodů musí soud přihlížet toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného aktu podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.
28. V daném případě soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem. Územní plán byl vydán jako opatření obecné povahy č. 72/2022 zastupitelstvem města Liberec, nic nesvědčí o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti. Soud proto přistoupil k posouzení napadeného územního plánu z hlediska uplatněných návrhových bodů.
29. Lze dodat, že pokud navrhovatelka nenamítala, že odpůrce nebyl nadán pravomocí vydat napadené opatření obecné povahy ani že při jeho vydávání překročil meze zákonem vymezené působnosti, neubírá to nic na projednatelnosti návrhu. K meritornímu přezkumu postačí, je-li z obsahu návrhu zřejmé, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů navrhovatelka považovala územní plán v napadeném rozsahu za vadný. Podstatou návrhu pak byly zejména námitky, že odpůrce dostatečně nevypořádal námitku uplatněnou v procesu přijímání územního plánu a že zvolené funkční využití pozemků včetně vymezení veřejně prospěšné stavby na nich představuje neproporcionální řešení, jímž je zbytečně zasaženo do práv navrhovatelky.

IV. c) vypořádání návrhových bodů

30. V obecné rovině soud uvádí, že územní plán byl přijat zastupitelstvem v rámci výkonu samostatné působnosti, ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č.

500/2004 Sb., správního řádu, dle § 43 odst. 4 stavebního zákona. Územní plán musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určován nejen ustanoveními správního řádu, ale také ustanoveními stavebního zákona a prováděcích předpisů (§ 53 odst. 5 stavebního zákona, § 43 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s Přílohou 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

31. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2, odst. 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. ve Sb. NSS 2266/2011), na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak musí být seznatelné, jaká zjištění byla vzata za základ pro vypořádání námítky, z jakého důvodu jsou považovány námitky za liché, mylné nebo nesprávné nebo nerozhodné. Ústavní soud přitom k obsahu územního plánu doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze jej hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (srov. náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). K uvedenému soud doplňuje, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách, resp. připomínkách bude především determinován konkrétním obsahem námítky, resp. připomínky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou.
32. Navrhovatelka brojila proti tomu, že její pozemky byly začleněny do ploch veřejných prostranství, když o veřejné prostranství se dle jejího názoru nejedná. Jak plyne ze shodných tvrzení účastníků i z odpůrcem předložené spisové dokumentace, jejíž součástí je také předchozí územní plán z roku 2002, v předchozím územním plánu byly předmětné pozemky zařazeny do stabilizované plochy urbanizované zeleně – ostatní městská zeleň. Územní plán z roku 2002 hovořil o plochách urbanizované zeleně jako o území umělých úprav s převažujícími funkcemi rekreační a ekologickou, plochy urbanizované zeleně dále členil do několika subkategorií, mezi něž patřila jak ostatní městská zeleň, tak také hřbitovy (ZH), parky a parkově upravené plochy (ZP), zeleň rekreační (ZR), sportovně rekreační parky (ZS) a v neposlední řadě veřejná prostranství (ZR-VP) a veřejná prostranství – veřejná zeleň (VZ). Byly-li pozemky navrhovatelky zařazeny do (zbytkové) podkategorie ostatní městské zeleně, a tedy nebyly zařazeny do jinak předchozím územním plánem zavedených podkategorií vymezujících veřejná prostranství, nelze než uzavřít, že předchozí územní plán pozemky navrhovatelky za veřejné prostranství nepovažoval. V tomto ohledu tedy s přijetím nového územního plánu dochází ke změně.
33. Soud ověřil, že pozemky byly novým územním plánem zařazeny do návrhové plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch PP. Podle bodu C.4.2.26 odůvodnění územního plánu byly plochy PP vymezeny pro rozvoj všech druhů motorové dopravy na místní komunikační síti, veřejné a bezmotorové dopravy a zajištění všech typů veřejných pobytových prostorů. Tyto plochy tvoří náměstí, městské ulice a krajinné cesty, na nichž společenský život převládá nad dopravní funkcí. Podle bodu C.6.6.2 je prostupnost zajištěna právě v rámci návrhových i stabilizovaných ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch (PP), bez ohledu na vlastnictví pro veřejný přístup. Podle bodu C.7.2.39PP byly tyto plochy vymezeny pro zajištění dostupnosti veřejných

prostranství, dopravní přístupnosti ploch s jiným způsobem využití, pro stabilizaci prostorové kostry města, na niž veškeré činnosti směřují k bezúplatnému využívání veřejností. Jaké konkrétní stavby, zařízení a činnosti lze v těchto plochách realizovat je definováno v bodu F.2.4.18 výrokové části územního plánu, hlavním způsobem využití jsou místní komunikace, náměstí a obdobné veřejné prostory. V bodu D.4.0.5 výrokové části územní plán vymezuje záměr realizovat nové stavby dopravní infrastruktury na plochách veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch (PP), a to konkrétně na pozemcích navrhovatelky v podobě náměstí.

34. Dále je třeba uvést, že proti zařazení pozemků do ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch navrhovatelka podala námítky. Zde akcentovala své soukromé vlastnictví k předmětným pozemkům a popírala jejich povahu coby veřejného prostranství. Navrhovala, aby alespoň část jejich pozemků byla zařazena do zastavitelné plochy, k čemuž odkázala na detailnější návrh uspořádání připojený jako příloha námitek. Uvedla, že v případě vyhovění jejímu návrhu by akceptovala využití zbylé části jejich pozemků jako veřejného prostranství, přistoupila by na majetkoprávní vypořádání s odpůrcem a kooperovala při řešení dopravní situace výstavbou okružní křižovatky.
35. Veřejným prostranstvím jsou podle § 34 obecního zřízení všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Plochy, které splňují podmínky uvedené v citovaném ustanovení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, není konstitutivní a je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí, a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Veřejným prostranstvím v tomto smyslu budou i pozemní komunikace, včetně účelových komunikací, není-li omezeno či vyloučeno jejich veřejné užívání podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46).
36. To, že vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu není konstitutivní, však neznamená, že nemůže vlastníka takového pozemku zkrátit na jeho právech (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83). Z judikatury jednoznačně vyplývá, že vlastník pozemků může být na svých právech dotčen vymezením funkční plochy veřejných prostranství (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS; ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46; či ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Vymezí-li územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, fakticky tím dojde k omezení možností budoucího využití pozemku.
37. Odpůrce mohl a může v územním plánu vymezit jak existující veřejné prostranství, tak i veřejné prostranství, které v určité lokalitě teprve plánuje zřídit. V rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, NSS stanovil, že „pokud má obec v úmyslu vymezit v územním plánu komunikaci jako (stávající) veřejné prostranství, musí se v případě pochybností, především na základě námitek uplatněných dotčenými osobami, vypořádat s otázkou, zda tato komunikace splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zákonost vymezení funkčního využití určitého pozemku v územním plánu zajisté nelze odvozovat od jeho faktického (případně protiprávního) využívání. Tato otázka

následně může být předmětem přezkumu správního soudu. V posuzovaném případě bylo třeba se s ohledem na výše uvedené zabývat otázkou, zda se v části pozemku p. č. XE vymezené jako veřejné prostranství skutečně nachází účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. O odlišný případ by se jednalo, pokud by veřejné prostranství bylo vymezeno jako návrhová plocha.“

38. V nyní řešené věci jde právě o tento odlišný případ, kdy je veřejné prostranství vymezeno nikoli jako stávající (stabilizovaná plocha), nýbrž jako plocha návrhová, tedy plocha, na níž má být veřejné prostranství do budoucna teprve zřízeno. Naznačoval-li odpůrce, že ke změně v územním plánu nedochází, neboť již předchozí územní plán v podstatě považoval plochu na pozemcích navrhovatelky za veřejné prostranství, není tomu tak, jak již soud uvedl výše. Tento závěr je rovněž podpořen právě tím, že v místě došlo k vymezení nové návrhové plochy veřejného prostranství. Odpůrce však je oprávněn návrhovou plochu veřejného prostranství v územním plánu vymezit, a to i na pozemku v soukromém vlastnictví třetí osoby, za předpokladu, že vyhoví požadavku subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva. Možnosti a předpokladům takového omezení vlastníka se věnoval Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, v pasáži V.3. *K testu „přiměřenosti“ coby posledního kroku postupu při přezkumu opatření obecné povahy (bod 47 a násl.).*
39. Zda odpůrce zvolil vhodné řešení, které z hlediska rozsahu plochy veřejného prostranství či stavby dopravní infrastruktury omezuje navrhovatelku ještě přípustným způsobem, je optikou soudního přezkumu územního plánu otázkou posledního kroku správní judikaturou definovaného algoritmu, tedy proporcionality. Bylo na odpůrci, aby i po zohlednění navrhovatelčiných námitek zvolil koncepční řešení, jež považoval za přiléhavé a přípustné z hlediska střetu veřejných i soukromých práv a zájmů v území. Právě podání námitek ze dne 3. 7. 2018 bylo z hlediska ochrany vlastnického práva navrhovatelky stěžejním úkonem.
40. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, *„...pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“*
41. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, *„...není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich*

připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

42. V rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011–42, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: *„Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“*
43. Z citované judikatury plyne, že soud není s ohledem na princip dělby moci oprávněn „v první linii“ posuzovat proporcionalitu přijatého řešení. Bylo tedy na navrhovatelce, aby již v procesu pořizování územního plánu přednesla argumentaci brojící proti řešení, s nímž nesouhlasila, a umožnila tak odpůrci se s jejími námitkami vypořádat. Soud tedy při svém rozhodování nemůže pustit ze zřetele obsah navrhovatelkou podaných námitek ze dne 3. 7. 2018, jímž je determinován také obsah rozhodnutí odpůrce o námitkách, ve vztahu k němuž je namítána nepřezkoumatelnost.
44. Námitky navrhovatelky proti návrhu územního plánu, jejichž obsah soud stručně shrnul výše, nebyly koncipovány tak široce, jak je nyní argumentováno v návrhu na soudní přezkum územního plánu. Nelze pak vyčítat odpůrci, že se v rozhodnutí o námitkách nevypořádal s argumentací, která v námitkách nebyla uplatněna, ale naopak se věnoval podstatě podaných námitek. Jejich těžiště spočívalo v tom, že navrhovatelka se domáhala přinejmenším částečné zastavitelnosti svých pozemků stavbou pro bydlení. Ve zbytku pak byla ochotna akceptovat veřejné využití pozemků včetně dopravního řešení. Na snahu navrhovatelky docílit zastavitelnosti svých pozemků odpůrce adekvátně reagoval. Vysvětlil, že zastavitelnost, jak ji navrhovatelka žádá, není z urbanistického hlediska žádoucí, nebyla přípustná ani dle předchozího územního plánu, v předmětné lokalitě severovýchod bylo na vhodnějších místech vymezeno přes 17 ha rozvojových ploch bydlení všeobecného, v řešeném místě je hotová okolní zástavba a předmětné pozemky navrhovatelky jsou jediné, které jako nezastavěné mohou posloužit pro účely veřejného prostranství, k čemuž také v minulosti fakticky sloužily.
45. Rozhodnutí o námitkách tedy reaguje na argumentaci navrhovatelky a v kontextu této argumentace zodpovídá otázky týkající se principu subsidiarity a minimalizace zásahu do sféry navrhovatelky. Z hlediska urbanistického je dán silný veřejný zájem na budoucím využití celé předmětné plochy tak, jak to územní plán stanovil, což plyne z faktického stavu zastavěnosti lokality, která pro účely veřejného využití jiné pozemky nenabízí. V místě se rovněž střetává několik pozemních komunikací. Domáhala-li se navrhovatelka zmenšení plochy veřejného prostranství na svých pozemcích, činila tak výhradně s argumentem umožnění zastavitelnosti stavbou pro bydlení na části jejích pozemků. Takový argument však odpůrce adekvátně vypořádal a požadovanou zastavitelnost zcela vyloučil. Navrhovatelčiny námitky neskýtaly další podklad pro vypořádávání otázky velikosti ploch veřejného prostranství či stavby dopravní infrastruktury bez ohledu na odpůrcem vysvětlenou nezastavitelnost stavbou pro bydlení. Navrhovatelka se např.

nesnažila docílit neměnnosti funkční plochy oproti stavu v předchozím územním plánu, neargumentovala ve prospěch ochrany zeleně, o velikosti plochy pro stavbu dopravní infrastruktury se vůbec nezmiňovala.

46. Za popsané situace není vadou rozhodnutí o námitkách, že je zde vypořádána podstata a smysl námitek tak, jak byly podány, a naopak zde není reagováno na obsáhlejší argumentaci uvedenou teprve v návrhu na soudní přezkum územního plánu, kterou si odpůrce nebyl povinen domýšlet. Pokud jde o to, že k námitkám byla připojena příloha, jednalo se v podstatě o rozvedení námitkové argumentace v podobě podrobnějšího rozpracování představy navrhovatelky o rozčlenění plochy na část zastavitelnou pro bydlení a na zbylou část. Na základě shora uvedeného nelze uzavřít, že by se odpůrce s tímto bodem námitek nevypořádal. Pakliže srozumitelně vysvětlil, proč v řešeném území vylučuje zastavitelnost stavbou, jak ji navrhovatelka požadovala, bylo již bez významu podrobnější vypořádávání konkrétního navrhovaného řešení, které předpokládalo odpůrcem odůvodněně odmítnutou zastavitelnost.
47. Rozhodnutí o námitkách, které je v otázce odůvodnění výsledného řešení přirozeně doplněno zejména výše odkazovanými pasážemi územního plánu, tedy soud nepovažuje za nepřezkoumatelné. Stejně tak nepovažuje výsledné řešení za zjevný excés, jemuž by musel ze své pozice zabránit. Nelze přehlédnout, že na rozdíl od navrhovatelkou zmiňované judikatury (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 79 A 5/2019-32) zde nedochází k natolik extrémní změně ve funkčním zařazení a využitelnosti pozemků, kdy by se např. zastavitelná plocha pro bydlení dle předchozího územního plánu nově měnila na veřejné prostranství zastavitelné stavbou dopravní infrastruktury. Dosavadní režim pozemků navrhovatelky sice, jak bylo vysvětleno, s novým územním plánem změny doznal, ani předchozí úprava však neumožňovala zastavitelnost pozemků dle představ navrhovatelky, a naopak za účelem napojení sousedních komunikací umožňovala využití plochy pro dopravní infrastrukturu. Navrhovatelka ostatně neměnnost režimu na jejích pozemcích v procesu pořizování územního plánu ani nehájila, pouze se domáhala změny odlišné.
48. Územní plán včetně rozhodnutí o námitkách v dostačující podobě představuje budoucí záměr a důvody pro vymezení veřejného prostranství se stavbou dopravní infrastruktury právě na pozemcích navrhovatelky. Ponechává přitom prostor pro konkrétní řešení podoby zpevněných ploch v navazujících procesech, jak je předpokládá stavební zákon. Chtěla-li navrhovatelka získat detailnější odůvodnění vhodnosti zvoleného řešení, mohla toho docílit podáním podrobnějších námitek, jimiž by nastolila pro ni relevantní otázky, které naznačuje teprve v návrhu na soudní přezkum územního plánu.
49. Soud dává odpůrci za pravdu, že navrhovatelka místy směšuje proces územního plánování s územním řízením. Kromě toho, že, jak soud vysvětlil, přijetí územního plánu nemá za následek konstitutivní vznik veřejného prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení na pozemcích navrhovatelky, je tedy třeba uvést, že umístění studny či vodovodu na pozemku navrhovatelky, třeba i v souladu s příslušným veřejnoprávním povolením, nebrání přijetí územního plánu v současné podobě. Konkrétní podoba náměstí a pozemních komunikací, pokud by na realizaci takového projektu došlo, by byla projednávána v řízení dle stavebního zákona včetně nutnosti řešení přípustnosti nově umísťované stavby v návaznosti na stávající stav v území. Na uvedeném nemění nic ani to, že pozemek navrhovatelky je ve vztahu k umístění vodovodu zatížen věcným břemenem.

50. Pokud odpůrce v rozhodnutí o námitkách zmínil ustanovení § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, učinil tak na podporu své argumentace, že v jinak zastavěném území je urbanisticky vhodné ponechat nezastavěnou proluku, která může posloužit jednak z dopravního hlediska ke styku okolních pozemních komunikací, jednak jako veřejné prostranství se sociální funkcí. Uvedeným odkazem odpůrce zdůraznil, že vyčlenění navrhovatelčiných pozemků pro tento účel není jeho libovůlí či snahou bezúčelně poškodit navrhovatelku, nýbrž že i právní úprava pracuje s východiskem potřeby veřejného prostranství v poměru k zastavěnému území.
51. Vytýkala-li navrhovatelka územnímu plánu včetně rozhodnutí o námitkách vnitřní rozpornost, když na jedné straně hovoří o nezastavitelnosti jejích pozemků, na druhé straně však předpokládá zastavění stavbou dopravní infrastruktury, nelze pominout kontext těchto výroků. Z územního plánu je zcela zřejmé, jaké je předpokládané budoucí využití řešeného území, tedy s připuštěním stavby dopravní infrastruktury. Zmínky o nezastavitelnosti se zřetelně týkají nezastavitelnosti stavbou pro bydlení, což požadovala navrhovatelka. Výkladově překonatelné terminologické nepřesnosti nejsou důvodem pro zrušení napadené části územního plánu. Ke zmínce o nepřiměřené velikosti plochy pro stavbu dopravní infrastruktury (nikoli plochy veřejného prostranství) soud opakuje, že taková námitka mohla a měla ze strany navrhovatelky zaznít v procesu přípravy územního plánu, avšak nestalo se tak. Soud však podotýká, že v celku samozřejmá skutečnost, že výsledná podoba náměstí by měla zahrnovat nejen výhradně pozemní komunikace, ale také např. prvky zeleně apod., bez dalšího neznamená nepřiměřenost rozsahu plochy pro stavbu dopravní infrastruktury, jejíž konkrétní podoba není známa.
52. Námitky navrhovatelky, že zvolené řešení vymezením veřejného prostranství a plochy pro stavbu dopravní infrastruktury není potřebné či správné, lokalita si je nevyžaduje apod., jsou rovněž poprvé uplatněny v návrhu na soudní přezkum, když v rámci námitek proti návrhu územního plánu vzneseny nebyly, ačkoli směřují k proporcionalitě řešení. Také v tomto případě soud odkazuje na shora uvedenou judikaturu s tím, že mu nepřísluší se dříve neuplatněnými námitkami tohoto typu zabývat. Skutečnost, že náhled odpůrce na podobu územního plánu se mohl v mnohaletém procesu jeho pořizování, během nějž se rovněž měnilo politické vedení odpůrce, vyvíjet a proměňovat je přirozená, nikoli nezákonná.
53. Pokud jde o to, že odpůrce v minulosti předmětné pozemky vlastnil, z čehož ve spojení s vymezením veřejného prostranství navrhovatelka dovozuje odpůrcovu libovůli, je nespornou skutečností, že navrhovatelka své pozemky nenabyla od odpůrce. Od svého právního předchůdce je získala již v době, kdy připravovaný územní plán zachycoval záměr budoucího veřejného využití pozemků, čehož si proto mohla být vědoma. Ani předchozí územní plán přitom nepočítal se zastavitelností předmětných pozemků stavbou pro bydlení, což je cíl, k němuž navrhovatelka směřuje. Nelze tedy hovořit o libovůli odpůrce potlačující právní jistotu navrhovatelky.

V. Závěr a náklady řízení

54. Soud uzavírá, že vzhledem ke shora uvedenému neshledal důvod ke zrušení napadené části územního plánu Liberec. Proto podaný návrh v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl. O návrhu soud rozhodoval bez nařízení jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., když navrhovatelka s rozhodnutím bez jednání výslovně souhlasila a odpůrce se k výzvě soudu ve smyslu posledně uvedeného ustanovení nevyjádřil.

55. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný odpůrce, ten však není malou obcí, která by nebyla materiálně či personálně schopna v rámci výkonu své běžné činnosti hájit přijatý územní plán v řízení před soudem, proto soud odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal.
56. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že se jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává, neboť osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; případně jim soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však krajský soud osobám zúčastněným na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady, neuložil.

Poučení:

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

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

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

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

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

Liberec 22. květen 2023

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu