



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů: a) X
bytem X

b) X
bytem X

c) X
bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Radkem Hladkým
sídlem Národní 973/41, Praha 1

proti

odpůrci: **Statutární město Liberec**
sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec 1
zastoupený Mgr. Ing. Mariánem Böhmem, advokátem advokátní
kanceláře BKS advokáti s. r. o.
sídlem Kolbenova 609/38, Praha 9

za účasti: X
bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Liberec schváleného
usnesením zastupitelstva města Liberec ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Navrhovatelé se domáhali zrušení označeného opatření obecné povahy - Územního plánu Liberec (dále jen „územní plán“) schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, jako celku, nebo alternativně v textové a grafické části co do podmínky koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % v ploše Z6.69, nebo alternativně v textové a grafické části co do podmínky koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % v ploše Z6.69 ve vztahu k pozemkům p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X, obec Liberec. Navrhovatelé tvrdili, že územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, je v rozporu se zákonem i zásadou proporcionality.
2. Aktivní legitimaci navrhovatelé odvozovali od vlastnictví pozemků p. č. XA v k. ú. X, obec X, jehož jsou navrhovatelé a) a b) spoluvlastníky každý z jedné poloviny. Navrhovatelka c) je pak vlastníkem pozemku p. č. XB v k. ú. X, obec X.
3. Navrhovatelé konstatovali, že pozemky nabyli v roce 2008 za účelem výstavby dvou rodinných domů o zastavěné ploše každého z nich do 200 m², v souladu se sdělením Statutárního města Liberec, Odboru strategie a územní koncepce ze dne 25. 6. 2008 - *Regulační podmínky na výstavbu dvou RD na pozemcích p. č. XB a XC, k. ú. X*. Dle územního plánu platného v době nabytí pozemků navrhovateli se části pozemků určené k výstavbě záměru nacházely v ploše bydlení čistého s vyhovujícími regulativy, tj. bylo zcela v souladu s původním územním plánem záměr realizovat. Bylo vydáno koordinované stanovisko Magistrátem města Liberec ze dne 13. 2. 2009 pro „stavbu rodinného domu včetně přípojek a inženýrských sítí a zpevněných ploch na p. č. XB, XC, XD a XE“. Byl vydán souhlas z hlediska ochrany krajiny a přírody, z hlediska lesních pozemků, byly stanoveny podmínky ze strany ochrany zemědělského půdního fondu, z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem, ochrany ovzduší a nakládání s odpady, jakož i z hlediska dopravy. Dle sdělení Statutárního města Liberec, Odboru strategie a územní koncepce ze dne 15. 9. 2009 je pozemek p. č. XA využitelný pro výstavbu RD, přičemž kladné vyřízení žádosti o možnost rozšíření zastavitelné plochy je vzhledem k navazujícím rozvojovým plochám bydlení v k. ú. Vesec velmi pravděpodobné. Vlastní změna územního plánu bude posouzena ve zpracovaném novém územním plánu. Na akci „stavba RD na pozemku p. č. XB a p. č. XC“ bylo v listopadu 2009 zpracováno dopravní posouzení. Dne 23. 12. 2009 byla podána žádost o změnu původního územního plánu pro p. č. XA, a to na rozšíření plochy pro bydlení čisté, žádost byla odůvodněna záměrem výstavby dvou rodinných domů při nutnosti dodržení odstupu staveb a neporušení ochranného pásma

plynovodu. Téhož dne byla podána žádost o územně plánovací informaci ohledně podmínek využívání území a změn jeho využití. K žádosti navrhovatelé obdrželi sdělení Statutárního města Liberec, Stavebního úřadu, ze dne 12. 1. 2010, že jde o území zastavitelné a že regulativy územního plánu pro plochy bydlení čistého umožňují výstavbu RD. Dne 18. 1. 2010 bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Liberec, Odboru dopravy, ke stavbě dvou RD na předmětných pozemcích. Dne 18. 9. 2019 bylo Magistrátem města Liberec, Odborem životního prostředí, vydáno souhlasné souhrnné vyjádření k akci „LB, Borůvková ul. p. č. XA a XB, přípojka NN pro nové 2OM, p. p. č. XF, XG, XA, XB v k. ú. X“. Vzhledem k těmto okolnostem měli navrhovatelé za to, že jejich záměr bude možné na uvedených pozemcích bez problémů realizovat a že navíc dojde k dalšímu rozšíření plochy pro bydlení. K prokázání svých tvrzení navrhovali doplnit dokazování o výše uvedené listiny.

4. Novým územním plánem nejenže nedošlo ze strany odpůrce k avizovanému rozšíření plochy pro bydlení na předmětných pozemcích, ale dokonce došlo ke změně v ploše bydlení, do které spadá zadní část pozemků, spočívající v přidání koeficientu zastavitelnosti nadzemními stavbami 15 % a koeficientu zeleně 70 %. Možnost výstavby na posuzovaných pozemcích je omezená ochranným pásmem vysokotlakého plynovodu a přidáním koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % došlo k dalšímu omezení zastavitelné plochy pozemků, následkem čehož se záměr navrhovatelů stal nerealizovatelným.
5. Navrhovatelé zdůraznili, že navrhovatel a) podal v souvislosti s předmětnými pozemky dne 24. 5. 2011 námitku ke konceptu nového územního plánu, která však ze strany odpůrce nebyla dostatečně vypořádána. Odpůrce v rozhodnutí o námitce odůvodnil změnu zahrnutí pozemků do zeleného pásu a současně uvedl, že potenciál pro bydlení je zachován. Odpůrce se v této souvislosti nijak nevyjádřil k zásahu do práv navrhovatelů přidáním koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 %. Nepravdivě uvedl, že zastavitelná plocha je vymezena v rozsahu dle původního územního plánu. V původním územním plánu však koeficient zastavitelnosti 15 % uveden nebyl. Z nového územního plánu nelze vůbec zjistit, z jakého důvodu k vložení koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % došlo. Odpůrce se dostatečně nezabýval poměřováním veřejných zájmů a soukromých zájmů navrhovatelů a nezdůvodnil, proč veřejné zájmy mají v tomto případě převážet, a porušil tak zásadu proporcionality. Vysvětlení stanovení koeficientů přitom nelze nalézt ani v části územního plánu nazvané „Odůvodnění rozvojových ploch“, kde u plochy X, do které náležejí předmětné pozemky, je uvedeno „obytná lokalita ve vazbě na zastavěné území obytné zástavby, připravenou infrastrukturu, uspokojení zájmů o individuální bydlení v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města“. Citovaný text nijak nevysvětluje, proč byl v dané ploše stanoven koeficient zastavitelnosti či koeficient zeleně zrovna v dané výši. Územní plán je dle navrhovatelů nepřezkoumatelný v rozsahu celého řešeného území rozvojových ploch, neboť neobsahuje relevantní odůvodnění, podklady a úvahy pro stanovení koeficientů zastavitelnosti a zeleně v rozvojových plochách. Účel změny není z nového územního plánu seznatelný, a proto nemůže být splněno kritérium vhodnosti přijatého řešení.
6. Dle navrhovatelů je nový územní plán také v rozporu s jeho zadáním, když v rozporu s požadavkem na zvýšení kapacit pro bydlení v souvislosti s nárůstem obyvatel omezil navrhovatele v realizaci jejich stavebního záměru na předmětných pozemcích.

7. Nemožnost vyhovět požadavku navrhovatelů odpůrce odůvodnil nutností zachování pásu zeleně, v sousední ploše X však oproti stavu v původním územním plánu došlo k rozšíření plochy pro bydlení na úkor plochy zeleně. Také u pozemků, které dle původního územního plánu nebyly určené pro bydlení, resp. byly součástí plochy chatových osad, nacházejících se v těsné blízkosti pozemků navrhovatelů, se dle nového územního plánu změnilo jejich funkční využití na plochu bydlení všeobecného. Pozemky p. č. XH a XI pak byly zařazeny do ploch pro bydlení všeobecné, ačkoli do ochranného pásma vysokotlakého plynovodu zasahují celou svojí plochou. S pozemky navrhovatelů, které se vyznačují obdobnou charakteristikou, se však zachází bezdůvodně rozdílně.
8. Dle navrhovatelů nebylo naplněno kritérium vhodnosti ani potřeby a byla porušena zásada minimalizace zásahů veřejné správy, zásada subsidiarity a zásada zákazu diskriminace. Nový územní plán je nadto v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání, neboť pro realizaci svého stavebního záměru učinili navrhovatelé patřičné kroky, ze strany odpůrce byl jednoznačně deklarován příslib rozšíření zastavitelné plochy pro bydlení na předmětných pozemcích na úkor plochy zeleně, nový územní plán však přinesl pravý opak. Navrhovatelé v této souvislosti navrhovali provést důkaz sdělením navrhovatelů odpůrci ze dne 27. 1. 2023 - návrhem na smírné řešení.

II. Vyjádření odpůrce

9. 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 několikrát řádně uplatnit připomínky a vlastníci dotčených pozemků námitky. Územní plán nahradil dosavadní, schválený zastupitelstvem města Liberec ze dne 25. 5. 2002, č. 97/02, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 2/2002.
10. Pokud jde o posuzované pozemky navrhovatelů, odpůrce poukázal na to, že u těchto pozemků došlo v průběhu času ke změně katastrální hranice, což mělo za důsledek vliv na zařazení jednotlivých částí těchto pozemků do příslušných zastavitelných ploch a funkčních regulativů územního plánu 2002. V době uzavření kupních smluv, na jejichž základě navrhovatelé nabyli své vlastnické právo, ještě pozemek p. č. XA v dnešní podobě neexistoval a pozemek p. č. XB měl jiný tvar a plochu. Pozemky navrhovatelů v dnešní podobě vznikly až v okamžiku vkladu vlastnického práva podle uzavřených kupních smluv, jejichž přílohou byl geometrický plán č. 2688-1042/2008. Současný pozemek navrhovatelů a) a b) p. č. XA vznikl oddělením (zmenšením) původního pozemku p. č. X a z části původního pozemku p. č. XB. Pozemek p. č. XB navrhovatelky c) vznikl oddělením (zmenšením) původního pozemku p. č. XB a z části původního pozemku p. č. X. Návrh přitom nerozlišuje, že územní plán z roku 2002 byl tvořen nad katastrální mapou ještě před změnou hranic pozemků provedenou navrhovateli a částečně tak zavádějícím způsobem argumentuje zařazením aktuálních tvarů a rozloh pozemků navrhovatelů v jednotlivých územních plánech. Sdělení regulačních podmínek Statutárního města Liberec, Odboru strategie a územní koncepce dále hovořilo pouze o výstavbě na pozemku p. č. XB, nikoli p. č. XC. Konstatovalo, že: „součástí podmínek vydání územního rozhodnutí bude souhlasné vyjádření Odboru strategie a územní koncepce k urbanisticko-architektonickému řešení a splnění regulačních podmínek“. Z tohoto sdělení lze jednoznačně vyčíst, že aby bylo možné na pozemku p. č. XB stavbu rodinných domů

realizovat, je třeba nejprve splnit uvedené podmínky. Tyto podmínky nikdy splněny nebyly a nelze tak hovořit o tom, že záměr byl zcela v souladu s územním plánem z roku 2002, pokud již v roce 2008 územní plán vyžadoval pro výstavbu splnění dalších podmínek. Zároveň již v tomto sdělení byl původní vlastník upozorněn, že přes pozemky prochází vysokotlaký plynovod, včetně ochranných pásem tohoto vedení a že veškerý postup spojený s výstavbou na uvedených pozemcích je nutno konzultovat se Severočeskou plynárenskou, a. s. a je nutno respektovat všechny její podmínky.

11. V územním plánu z roku 2002 byly původní parcely vymezeny následovně: původní pozemková parcela p. č. XB byla v části součástí návrhových ploch BČ s funkčním využitím pro bydlení čisté a v části součástí návrhových ploch ZR - urbanizované zeleně - zeleně rekreační, původní pozemková parcela p. č. XC byla celá součástí návrhových ploch ZR - urbanizované zeleně - zeleně rekreační. Po uzavření kupních smluv, na jejichž základě vznikly pozemky navrhovatelů v jejich aktuální podobě, pozemek p. č. XB zůstal v části součástí návrhových ploch s funkčním využitím pro bydlení a v části návrhových ploch urbanizované zeleně - zeleně rekreační, přičemž ale s ohledem na jeho novou podobu se zastavitelná část, která je součástí návrhových ploch bydlení čisté, co do polohy zmenšila a nezastavitelná část ploch urbanizované zeleně zůstala nezměněna. Pozemek p. č. XB jako nově vytvořený pozemek z části zasahoval do návrhových ploch s funkčním využitím pro bydlení čisté, přičemž plocha s využitím pro bydlení čisté se co do plochy zvětšila, a z části do návrhových ploch urbanizované zeleně. Změny vycházely výhradně ze změn hranic jednotlivých pozemků, nikoli ze změn územního plánu z roku 2002. Podle regulativů územního plánu z roku 2002 platných v době jeho účinnosti byla vyžadováno, aby v zastavitelných územích byl regulačními plány, resp. urbanistickými studiemi, určen poměr zastavěných a nezastavěných částí území a měly se určit plochy nezastavitelné. Zároveň bylo v plochách bydlení čistého obecně možné umísťovat rodinné domy po splnění dalších podmínek. Vzhledem k tomu, že se jednalo o plochy návrhové, bylo v tomto konkrétním případě třeba zpracovat územní studii, která by určila poměr zastavěných a nezastavěných částí území, a měla být navržena územně-technická a organizační opatření k dosažení optimálního uspořádání a využití území. Komplexní řešení, které by pro celou návrhovou lokalitu bydlení čistého vyřešilo dopravní a technickou infrastrukturu a uspořádání veřejných prostranství, nikdy nebylo pro danou lokalitu zpracováno. Nebyla zpracována urbanistická studie ani regulační plán, který by určil poměr zastavěných a nezastavěných částí území a určil plochy nezastavitelné. Podmínky územního plánu z roku 2002 tedy nikdy nebyly splněny a bez jejich splnění nemohlo dojít k povolení výstavby na pozemcích navrhovatelů. Nový územní plán vymezil pozemky navrhovatelů částečně v plochách ZS - zeleně sídelní a částečně v rozvojových plochách BO - bydlení všeobecné se stanovenými podrobnějšími podmínkami, přičemž rozvojová plocha, které jsou pozemky součástí, byla vymezena jako rozvojová plocha s označením X. Zároveň nový územní plán podmínil jakékoli změny v území zpracováním územní studie „US7“, která by měla respektovat regulativy územního plánu vztažené k příslušným plochám a zpřesnit je na jednotlivé uliční bloky, resp. stavební pozemky. Lhůta pro pořízení všech územních studií je stanovena na 6 let. Odpůrce zdůraznil, že výměra částí pozemků ve vlastnictví navrhovatelů vymezených v ploše BO byla v novém územním plánu oproti výměře plochy BČ v územním plánu z roku 2002 dokonce mírně navýšena. Ve své podstatě tedy ke změně funkčního využití pozemků navrhovatelů, resp. jejich částí, nedošlo.

12. Odpůrce dále zdůraznil, že jediná námitka k novému územnímu plánu, která byla podána navrhovateli a) a b), se týkala pozemku p. č. XA. Navrhovatelka c) žádnou námitku v procesu pořízení nového územního plánu týkající se pozemku p. č. XB nepodala. Námitka týkající se pozemku p. č. XA byla podána dne 24. 5. 2011 ke konceptu nového územního plánu. V námitce byl vysloven nesouhlas s ponecháním části pozemku p. č. XA v nezastavitelných plochách a nezohlednění požadavků navrhovatelů a) a b) dle žádosti o změnu územního plánu z roku 2002. V rámci procesu pořízení nového územního plánu Liberec tak byl rozporován výhradně rozsah ploch určených k zastavění, nikoli např. stanovený koeficient zastavění apod. K žádné další fázi projednání, kterých po konceptu následovalo ještě pět, nikdo z navrhovatelů žádnou další námitku ani připomínku neuplatnil. Již v konceptu nového územního plánu byly stanoveny podrobnější regulativy pro jednotlivé funkční plochy. Pozemky navrhovatelů byly dle dokumentace konceptu územního plánu zahrnuty v plochách označených X. Pro tyto plochy byly v textové části stanoveny podrobnější podmínky: BS2 - velikost stavebního pozemku min. 1200 m²; Kzn max. 15 %, Kzc max. 30 %, výška staveb max. 2NP vč. podkroví a zároveň max. 11m; stavby na soudních pozemcích na sebe nebudou stavebně navazovat. To znamená, že byla stanovena minimální výměra pozemků vymezená v ploše BS2 1200 m², koeficient zastavění nadzemními stavbami (Kzn) byl stanoven na max. 15 %, celkový koeficient zastavění (Kzc) byl stanoven na 30 %. Takto stanovené regulativy nebyly v rámci uplatněné námítky rozporovány.
13. Vzhledem k tomu, že námitky ke zvolenému regulativu (koeficientu zastavitelnosti) pro posuzované pozemky uplatnili navrhovatelé poprvé až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nemůže být dle odpůrce návrh důvodný, neboť navrhovatelé nevznáší žádné námitky proti procesnímu postupu odpůrce při pořizování územního plánu, natož aby tvrdili procesní pochybení takové intenzity, které by jim znemožnilo rozporovat navržené regulativy, ani netvrdí jinou závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které regulují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Pokud navrhovatelé tvrdí, že jejich námitka nebyla dostatečně vypořádána, není zřejmé, z jakého důvodu a právního titulu navrhovatelka c) brojí proti způsobu vypořádání námitek vlastníků jiných nemovitostí, navrhovatelů a) a b). K samotnému vypořádání námítky návrh vůbec neuvádí, se kterými částmi námítky se odpůrce údajně nevypořádal.
14. K odůvodnění koeficientů zastavitelnosti a zeleně odpůrce konstatoval, že uplatňování koeficientů dle nového územního plánu navazuje na ustálenou a běžně užívanou praxi. Odpůrce odkázal na prováděcí vyhlášku ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací dokumentace. Koeficienty zeleně a koeficienty zastavění nadzemními stavbami jsou regulačními prvky, které stanovují intenzitu využití a jsou znázorněny jak v grafické části ve výkresech, tak v příslušných kapitolách textové části. Koeficienty zastavění nadzemními stavbami (Kn) a zeleně (Kz) v rozvojových plochách byly stanoveny jako maximální a minimální, a to na základě detailního rozboru projektanta. Takto navržená urbanistická koncepce byla opakovaně veřejně projednána a nebyla rozporována ani ze strany dotčených orgánů. Stanovení regulačních podmínek prostorového uspořádání vychází také ze samotného zadání územního plánu, které schválilo zastupitelstvo města Liberec usnesením ze dne 30. 10. 2008, č. 201/08.

15. K tvrzenému porušení proporcionality a zásahu do vlastnického práva odpůrce především uvedl, že u pozemků navrhovatelů nedošlo ke změně funkčního využití, neboť podle původního územního plánu z roku 2002 i územního plánu z roku 2022 jsou pozemky částečně zařazeny v rozvojových plochách BO s funkčním využitím pro bydlení a v části jsou součástí stabilizovaných ploch ZS - zeleň sídelní, přičemž zastavitelná plocha pozemků navrhovatelů byla ještě po částečné akceptaci jejich námitky ke konceptu územního plánu rozšířena. Dle odpůrce v případě posuzovaných pozemků nedojde k žádnému zhoršení právní sféry navrhovatelů oproti stávajícímu stavu.
16. K námitce, že vůči navrhovatelům bylo postupováno diskriminačně, když jiné pozemky v rámci nového územního plánu jako nově zastavitelné vymezeny byly, odpůrce zdůraznil, že žádnou takovou námitku navrhovatelé v rámci procesu pořizování územního plánu nepodali. Doplnil, že pozemky vyjmenované navrhovateli v návrhu byly v původním územním plánu vymezeny v plochách zahrádek a chatových osad - chatové osady (ZC), stejně jako pozemky p. č. XH a p. č. XI, byly tedy součástí zastavitelných ploch. S ohledem na celkovou urbanistickou koncepci byly v principu všechny plochy zahrádek a chatových osad, kde nebyl vysloven jednoznačný požadavek na jejich zachování v plochách rekreace, vymezeny jako plochy bydlení, protože využití k rekreaci je přirozenou součástí i ploch pro bydlení.
17. K otázce legitimního očekávání odpůrce zopakoval, že ani v době nákupu pozemků nebyl záměr navrhovatelů v souladu s územním plánem z roku 2002, což ostatně vyplývá také z dalších kroků navrhovatelů, které činily po nabytí vlastnictví k uvedeným pozemkům.
18. Na základě uvedené argumentace odpůrce navrhoval, aby soud návrh na zrušení územního plánu zamítnul a odpůrci přiznal proti navrhovatelům právo na náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

19. Osoba zúčastněná na řízení vyslovila podporu návrhu na zrušení územního plánu. Konstatovala, že pozemky navrhovatelů p. č. XB a p. č. XA byly součástí nedokončeného projektu výstavby „Zahradní město“ a byly zamýšleny k zástavbě. V době, kdy navrhovatelé pozemky zakoupili, mohli z informací, které poskytovaly dotčené odbory Statutárního města Liberec, oprávněně nabýt očekávání, že na pozemcích budou moct realizovat výstavbu rodinných domů. Se změnou politické reprezentace v orgánech města Liberec vyvstaly překážky bránící výstavbě. Hlavní problém bránící realizaci výstavby byla povinnost zpracování a schválení územní studie. Komplexní řešení v rozsahu studie bylo po navrhovatelích požadováno neoprávněně. I když navrhovatelé nepodali námitky do konceptu nového územního plánu týkající se koeficientu zastavění, podala takové námitky osoba zúčastněná na řízení, která má pozemky ve stejných plochách. Odpůrce nevyhovění námitce řádně neodůvodnil a odkazoval na dohádovací řízení s orgánem životního prostředí.

IV. Posouzení soudem

20. Podáním společného 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.“). Ve věci proběhlo dne 16. 6. 2023 ústní jednání ve věci, při němž navrhovatelé u i odpůrce setrvali na své právní argumentaci. Navrhovatelé

navrhovali	doplnit	dokazování
o listiny označené jako důkazy v návrhu. Odpůrce žádné návrhy na doplnění dokazování neuplatnil.		

IV. a) aktivní procesní legitimace

21. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelů, 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 Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
22. Navrhovatelé a) a b) opřeli svou procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu o spoluvlastnictví pozemku p. č. X navrhovatelka c) pak o vlastnictví pozemku p. č. XB. Odpůrce aktivní procesní legitimaci navrhovatelů k podání návrhu nezpochybnil.

IV. b) podmínky řízení

23. 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 vymežil rozsudek Nejvyššího správního soudu 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Přitom platí, že nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.
24. 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, neboť se jednalo o návrh podaný

v zákonné
§ 101b odst. 1 s. ř. s.

lhůtě

dle

25. Soud dodává, že navrhovatelé sice namítali, že územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, žádné konkrétní důvody tvrzené nezákonnosti samotného postupu vydání územního plánu však neuváděli. Podstatou návrhu bylo zejména tvrzení, že odpůrce nevypořádal námitku navrhovatelů a) a b) uplatněné v procesu přijímání územního plánu dostatečně. Takový postup odpůrce je judikaturou správních soudů považován za vadu územního plánu spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak bude ještě rozvedeno. Současně bylo namítáno chybějící odůvodnění územního plánu ve vztahu ke stanovení koeficientu zastavitelnosti a zeleně, nesoulad se zadáním, porušením principu přiměřenosti a potřeby, zásah do vlastnických práv a porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Jde o projednatelné návrhové body, kterými se soud musí zabývat za předpokladu, že územní plán je jako celek, včetně části, jejíž součástí je rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a) a b), přezkoumatelný.

IV. c) vypořádání návrhových bodů

26. V obecné rovině soud předesílá, 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.).
27. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu 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 je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). K uvedenému soud doplňuje, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách bude především determinován konkrétním obsahem námítky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42).
28. Tato obecná východiska považoval soud za potřebné shrnout, neboť těžiště uplatněných námítek spočívá především v nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu v části rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Ve stanovení koeficientu zastavění nadzemními stavbami (Kn) 15 %

a koeficientu zeleně (Kz) 70 % spatřovali navrhovatelé též nezákonný, resp. neproporcionální, zásah do svých vlastnických práv, neboť na uvedených pozemcích zamýšleli stavět a v námitkách požadovali zvětšení zastavitelné plochy na pozemku p. č. XA.

29. Funkční zařazení pozemků není mezi účastníky sporné. Zařazení pozemků do těchto ploch vyplývá z hlavního výkresu grafické části územního plánu. Územní plán vymezil pozemky navrhovatelů částečně v plochách ZS - zeleň sídelní a částečně v plochách BO - bydlení všeobecné se stanovenými podrobnějšími podmínkami. Rozvojová plocha, jejíž jsou pozemky navrhovatelů součástí, byla územním plánem vymezena jako rozvojová plocha s označením X.
30. Ze shodných tvrzení účastníků vyplývá, že v průběhu času došlo ke změně katastrální hranice u předmětných pozemků. Z odpůrcem předložené spisové dokumentace, jejíž součástí je také předchozí územní plán z roku 2002, je zřejmé, že v předchozím územním plánu byla původní pozemková parcela p. č. XB v části součástí návrhových ploch BČ s funkčním využitím pro bydlení čisté a v části součástí návrhových ploch ZR - urbanizované zeleně - zeleně rekreační. Původní pozemková parcela č. XC byla celá součástí návrhových ploch ZR - urbanizované zeleně - zeleně rekreační. Po uzavření kupních smluv, na základě kterých vznikly pozemky navrhovatelů v jejich aktuální podobě, zůstal pozemek p. č. XB částečně součástí návrhových ploch s funkčním využitím pro bydlení a v části návrhových ploch urbanizované zeleně - zeleně rekreační. S ohledem na jeho novou podobu se zastavitelná část, která byla součástí návrhových ploch bydlení čisté, co do polohy zmenšila, a nezastavitelná část ploch urbanizované zeleně zůstala nezměněna. Pozemek p. č. XA jako nově vytvořený pozemek z části zasahoval do návrhových ploch s funkčním využitím pro bydlení čisté a z části do návrhových ploch urbanizované zeleně.
31. Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že navrhovatelka c) v průběhu procesu přijímání územního plánu nikdy žádné námitky proti funkčnímu zařazení pozemku p. č. XB nepodala. Navrhovatelé a) a b) podali dne 24. 5. 2011 námitku ke konceptu územního plánu, v níž uvedli, že nesouhlasí se zařazením části pozemku p. č. XA do nezastavitelných ploch. Konstatovali, že z důvodu uvažované výstavby požádali o změnu části tohoto pozemku na zastavitelný, v konceptu nového územního plánu však nebyl jejich požadavek zohledněn. Tvrdili, že na přípravu zahájení stavby investovali finanční prostředky a že jsou ochotni v případě potřeby část pozemku p. č. XA s odpůrcem vyměnit, případně na odpůrce převést. Žádali přehodnocení konceptu a zařazení části pozemku p. č. XA do ploch zastavitelných.
32. V rozhodnutí o námitce navrhovatelů a) a b) ke konceptu územního plánu odpůrce popsal vývoj funkčního zařazení pozemku p. č. XA v jednotlivých fázích pořizování územního plánu. Uvedl, že „na základě uplatněné námitky došlo k přehodnocení východní hranice zastavitelné plochy v návrhu ÚP (2012) označené jako X a tím k rozšíření vymezené zastavitelné plochy. V novém návrhu územního plánu pro společné jednání (2016) byl vytvořen samostatný výkres koncepce krajiny, ve kterém došlo k jednoznačnému vymezení zelených pásů. Z tohoto výkresu je zřejmé, že pozemek byl zahrnut do zeleného pásu, který dle bodu E.3.2.12 výrokové části územního plánu Liberec vymezuje nad všemi plochami s rozdílným způsobem využití k zajištění prostorového oddělení urbanizovaných částí města a jejich propojení s rekreačními oblastmi a příměstskou krajinou bezmotorovou dopravou vedenou v maximální možné míře v přírodním prostředí... V ÚPL je vymezena zastavitelná plocha bydlení v rozsahu

dle územního plánu z roku 2002, je tak respektována právní jistota vlastníka. Další rozšíření zastavitelné plochy by znamenalo zásah do bezpečnostního pásma VTL plynovodu a dále by došlo k zásahu do koncepce pronikajících souvislých zelených pásů z příměstské krajiny do centra města a které jsou v souladu s prioritami PÚR ČR. Vymezením zastavitelné plochy dle požadavku podatele by došlo k nežádoucímu neodůvodněnému předělení zeleného pásu.... Rozšiřování návrhových ploch pro bydlení dalším navýšením jejich celkové rozlohy je z hlediska udržitelného rozvoje území bezdůvodné. Při posuzování lokality z hlediska udržitelného rozvoje dospěl pořizovatel k závěru, že v tomto místě převažují zájmy environmentálního pilíře nad rozvojovými zájmy.“ K žádné další fázi projednání, kterých po konceptu následovalo ještě pět, již navrhovatelé a) a b) žádnou další námitku ani připomínku neuplatnili.

33. Zda odpůrce v územním plánu zvolil vhodné řešení z hlediska vážení soukromých zájmů navrhovatelů na výstavbě a veřejných zájmů, je optikou soudního přezkumu územního plánu otázkou posledního kroku správní judikaturou definovaného algoritmu, tedy proporcionality. Bylo na odpůrci, aby i po zohlednění uplatněných námitek zvolil takové koncepční řešení daného území, jež považoval za příléhavé a přípustné z hlediska střetu veřejných i soukromých práv a zájmů v území. S ohledem na ustálené judikатурní závěry týkající se této problematiky, na které příhodně upozornil odpůrce, bylo právě podání námitek ze strany navrhovatelů z hlediska ochrany jejich vlastnického práva stěžejní.
34. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, dále platí, že „...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.“
35. 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.“
36. Z citované judikatury plyne, že soud není s ohledem na princip dělby moci oprávněn „v první linii“ posuzovat proporcionalitu přijatého řešení. Bylo tedy na navrhovatelích, aby již v procesu pořizování územního plánu přednesli argumentaci proti zvolenému řešení, s nímž nesouhlasili, a umožnili tak odpůrci se s jejich argumenty

vypořádat. Soud při posouzení věci nemůže odhlédnout od obsahu navrhovatelů a) a b) podané námitky, jímž byl determinován také obsah rozhodnutí odpůrce o námitce, jehož nepřezkoumatelnost je namítána.

37. Na tomto místě musí soud ve shodě s odpůrcem konstatovat, že námitka navrhovatelů a) a b) proti konceptu územního plánu, jejíž obsah soud shrnul shora, nebyla koncipována tak široce, jak je nyní argumentováno v návrhu na soudní přezkum územního plánu, resp. jeho vymezené části. Nelze tedy vytýkat odpůrci, že se v rozhodnutí o námitce nevypořádal s argumentací, která v námitce nebyla uplatněna, ale naopak se věnoval podstatě podané námitky. Ta spočívala v tom, že se navrhovatelé a) a b) domáhali rozšíření zastavitelné plochy svého pozemku s ohledem na uvažovanou výstavbu. Na snahu navrhovatelů docílit rozšíření zastavitelné plochy předmětného pozemku pro zmiňované účely odpůrce adekvátně reagoval. Uvedl, že v územním plánu je vymezena zastavitelná plocha bydlení v rozsahu dle územního plánu z roku 2002, a je tak respektována právní jistota navrhovatelů. Zdůraznil, že další rozšíření zastavitelné plochy by znamenalo zásah do bezpečnostního pásma vysokotlakého plynovodu a došlo by k zásahu do koncepce pronikajících souvislých zelených pásů z příměstské krajiny do centra města. Námitka navrhovatelů neskýtala podklad pro vypořádávání otázky, proč byl pro posuzovanou plochu zvolen koeficient zastavění právě 15 % a koeficient zeleně právě 70 %. Přitom, jak správně poukázal odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení územního plánu, pozemek navrhovatelů byl dle dokumentace konceptu územního plánu zahrnut v plochách označených X. Pro tyto plochy byly v textové části stanoveny podrobnější podmínky: BS2 - velikost stavebního pozemku min. 1200 m²; Kzn max. 15 %, Kzc max. 30 %, výška staveb max. 2NP vč. podkroví a zároveň max. 11m; stavby na soudních pozemcích na sebe nebudou stavebně navazovat. To znamená, že byla stanovena minimální výměra pozemků vymezená v ploše BS2 1200 m², koeficient zastavění nadzemními stavbami (Kzn) byl stanoven na max. 15 %, celkový koeficient zastavění (Kzc) byl stanoven na 30 %. Takto stanovené regulativy nebyly v rámci uplatněné námitky rozporovány. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je pak třeba vnímat i v kontextu dalších pasáží územního plánu. Koeficienty zastavění nadzemními stavbami jsou regulačními prvky, které stanovují intenzitu využití, jsou znázorněny jak v grafické části ve výkresech, tak v příslušných kapitolách textové části. Podle textové části územního plánu T1, kapitoly F.4 podmínky prostorového uspořádání jsou podmínky ochrany krajinného rázu na celém území města Liberec dány jednotlivými „prostorovými regulativy“, mimo jiné také právě koeficienty zastavění nadzemními stavbami (Kn) a koeficienty zeleně (Kz), jejichž principiální definice a způsob nakládání s nimi je dále podrobněji rozebrán v kapitole F.4.3. Nakládání s koeficienty zastavění nadzemními stavbami (Kn) a koeficienty zeleně (Kz) se dále věnuje textová část územního plánu - Odůvodnění T2. Stanovení podmínek prostorového upořádání konkrétně řeší kapitola C.7.4.

38. Takové zdůvodnění v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat. Jak již bylo konstatováno shora, navrhovatelé a) a b) však podali pouze námitku proti konceptu územního plánu, v níž otázku koeficientů zastavění vůbec nezmiňovali, a k žádné další fázi projednání již další námitku ani připomínku neuplatnili. Navrhovatelka c) pak v průběhu procesu pořizování územního plánu zůstala zcela pasivní. Soud pro úplnost dodává, že výše uvedené regulace skutečně územní plán z roku 2002

nestanovoval. Z hlediska regulace území se jedná o nový prvek, s nímž však počítá vyhláška ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb., která v příloze č. 7, bodě I „Obsah a struktura územního plánu“, bodě (1) písm. f) umožňuje stanovení podmínek ochrany krajinného rázu jako např. výšku zástavby, charakter a strukturu zástavby stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití.

39. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, *„pokud účastník [...] 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.“* Řízení před soudem podle rozšířeného senátu *„není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“*
40. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, uvedl, že *„závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. [...] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovatelé fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí.“*
41. Pro další úvahy je podstatné uvědomit si, že závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247). Jak již bylo konstatováno shora, konkrétní porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu navrhovatelé v návrhu nenamítali. Jde-li o namítaný rozpor územního plánu s hmotným právem v rámci čtvrtého kroku algoritmu přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy, je třeba konstatovat, že návrhový bod nekonkretizuje žádnou hmotněprávní normu, s níž by měl být územní plán v rozporu. Navrhovatelé v podstatě zopakovali námitky, které uplatnili v rámci namítané nepřezkoumatelnosti územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách, a nesprávného postupu odpůrce při jejich vypořádání. S těmito výhradami se již soud vypořádal v předcházející pasáži rozsudku.
42. Nahlédneme-li optikou dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na posuzovaný případ, nelze než dát za pravdu odpůrci. Navrhovatelé hájí v tomto řízení svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), a zpochybňují věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně

budoucího využití jejich pozemků. Jedná se tedy o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétních pozemků. Soud znovu opakuje, že v průběhu pořizování územního plánu uplatnili navrhovatelé a) a b) námitku pouze proti konceptu územního plánu, a to jen pokud jde o velikost zastavitelné plochy. Vůči koeficientům zastavění přitom navrhovatelé a) a b) žádné námítky nevznесли. Navrhovatelka c) pak byla v průběhu celého procesu přijímání územního plánu zcela pasivní. Že by pasivita navrhovatelů v průběhu přijímání územního plánu měla nějaké objektivní příčiny, navrhovatelé netvrdili. Pokud by krajský soud za této situace územní plán zrušil pro nedostatky v jeho odůvodnění, v podstatě by obešel výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť by nutil odpůrce, aby podrobně posoudil výhrady navrhovatelů vůči správnosti zvoleného řešení, které navrhovatelé vznesli poprvé až v návrhu, aniž by bylo shledáno procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovatelům bránit se včas (tj. v průběhu procesu přijímání územního plánu), nebo dovedl závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. výše citovanou judikaturu). Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo. Obecnost odůvodnění územního plánu v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí v Liberci.

43. Ani další námítky, které se týkají rozporu se zadáním, porušení principu přiměřenosti a potřeby zásahu do vlastnického práva a porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, neshledal soud opodstatněnými.
44. Nelze souhlasit s tvrzením, že nebylo naplněno zadání územního plánu tím, že nebylo vyhověno požadavkům navrhovatelů. Zadání územního plánu podle přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahuje zejména vymezení požadavků na základní koncepce rozvoje území, uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury apod. a není nástrojem, který by měl určovat zastavitelnost konkrétních pozemků. Výhledová velikost města je stanovena na 110 000 trvale bydlících obyvatel, bytové potřeby a jejich rozmístění v rámci jednotlivých sektorů je součástí odůvodnění územního plánu (viz kapitola C textové části územního plánu - Odůvodnění T2). Vyhodnocení souladu s požadavky zadání pak lze nalézt v textové části územního plánu - Odůvodnění T2, v části A.1.
45. K tvrzenému porušení principu proporcionality, potřeby zásahu do vlastnického práva soud uvádí, že ohledně zařazování pozemků do zastavitelných ploch a jejich změn oproti minulému územnímu plánu se rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ustálila na stanovisku, 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.“* (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17), nebo že *„stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob*

funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (srov. rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74).

46. Vzhledem k právě citovaným závěrům soud konstatuje, že zařazením pozemků p. č. XB

a p. č. XA částečně do ploch ZS - zeleň sídelní a částečně do ploch BO - bydlení všeobecné se stanovenými koeficienty zastavění a zeleně k zásahu do ústavně zaručených vlastnických práv navrhovatelů nedošlo. Funkční využití pozemků se oproti územnímu plánu z roku 2002 nezměnilo, a pokud jde o nově stanovené koeficienty zastavitelnosti a zeleně, soud znovu opakuje, že v tomto duchu nebyla proporcionalita odpůrcem zvoleného územního řešení v námitkách napadána a není na soudu, aby se jí zabýval „v první linii“. K navrhovateli v námitce proti koncepci územního plánu i nyní v návrhu na zrušení opatření obecné povahy zmiňovanému řešení dané lokality, které by dle jejich názoru odpovídalo lépe vážení jejich soukromých zájmů na stavebním rozvoji na pozemcích a veřejných zájmů a představ odpůrce o územním řešení v dané lokalitě, soud připomíná, že již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ - právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. XJ zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat“.* V návaznosti na uvedené soud uzavírá, že tvrzený excesivní zásah do vlastnických práv navrhovatelů neshledal.

47. Co se týče koeficientů zastavění a zeleně, na základě podané námítky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zvolené koeficienty zastavění a zeleně podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na námitku také mohl např. upřesnit, proč v určitém místě byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná. Bez toho, že by odpůrce dostal na základě podané námítky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Ao 3/2013-29).

48. Ve shodě s odpůrcem musí soud také konstatovat, že listiny vydané Statutárním městem Liberec a Magistrátem města Liberec v době účinnosti původního územního plánu nezakládají navrhovatelům legitimní očekávání zastavitelnosti posuzovaných pozemků. Ani odpůrce nezpochybňuje, že za splnění podmínek územního plánu z roku 2002 byly posuzované pozemky zastavitelné. Ani za účinnosti územního plánu z roku 2002 ale nebylo možné realizovat na nich výstavbu v rozsahu požadovaném navrhovateli, jinak by nebylo nutné žádat o změnu územního plánu. Z konstantní judikatury Nejvyššího

správního soudu vyplývá, že: „i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území.“ (srov. rozsudek ze dne 26. 5. 2010,

č. j. 8 Ao 1/2007-94). Z uvedeného vyplývá značný prostor pro odpůrce jako samosprávný celek zvolit konečné uspořádání územním plánem řešeného území, jež je výrazem práva na samosprávu. V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019-33, dle něhož „ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, nýbrž spíše o politické vyjádření (což de facto uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti). Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání.“ Soud proto předloženými listinami vydanými Statutárním městem Liberec a Magistrátem města Liberec neshledal potřebu doplnit dokazování. Prokazovat jejich obsah považoval k posouzení podstaty námitky za nadbytečné, navrhovatelům legitimní očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu nevzniklo.

49. Pro úplnost soud dodává, že nedoplňoval dokazování ani obsahem žádosti o změnu původního územního plánu ze dne 23. 12. 2009 či žádosti o územně plánovací informaci z téhož dne, když mezi stranami není sporu o tom, že tyto žádosti byly podány. Pro posouzení důvodnosti návrhu pak soud považoval za zcela nadbytečné provádět důkaz sdělením navrhovatelů odpůrci ze dne 27. 1. 2023 - návrhem na smírné řešení.

V. Závěr a náklady řízení

50. Vzhledem ke shora uvedenému neshledal soud důvod ke zrušení územního plánu, a to ani co do podmínky koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % v ploše Z6.69, či co do podmínky koeficientu zastavitelnosti 15 % a koeficientu zeleně 70 % jen ve vztahu k pozemkům navrhovatelů. Proto podaný návrh v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
51. 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, jemuž však náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Při ústním jednání navíc výslovně uvedl, že náhradu nákladů řízení nepožaduje. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
52. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť jí v řízení nebyla uložena žádná povinnost, s jejímž splněním by jí takové náklady vznikly.

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 16. června 2023

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu