



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

- navrhovatelů:
- a) **Mgr. L. K.**, narozený X,  
bytem X,
  - b) **J. K.**, narozený X,  
bytem X,
  - c) **Ing. K. K.**, narozená X,  
bytem X,

všichni zastoupeni Mgr. Kateřinou Korpasovou, advokátkou,  
sídlem Mozartova 679/21, 460 01 Liberec,

proti  
odpůrci:

**Statutární město Liberec**, IČO: 00262978,  
sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, 460 59 Liberec,  
zastoupené Mgr. Ing. Marianem Böhmem, advokátem,  
sídlem Kolbenova 609/38, 190 00 Praha 9,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy č. j. MML 025375/22 „Územního plánu Liberec“, vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Liberec č. 72/2022 ze dne 24. 2. 2022,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

#### Odůvodnění:

1. Navrhovatelé se návrhem podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhali zrušení shora označeného opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec (dále jen „územní plán“), vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Liberec č. 72/2022 ze dne 24. 2. 2022, které nabylo účinnosti dne 12. 3. 2022. Současně se navrhovatelé domáhali toho, aby soud odpůrci uložil povinnost nahradit jim náklady řízení.

#### Návrh

1. V podaném návrhu navrhovatelé nejprve uvedli, že jsou vlastníky pozemků, které se nachází v bezprostřední blízkosti pozemků parc. č. XA a XB v k. ú. X, jichž se týká změna učiněná v rámci nového územního plánu, čímž tedy bude dotčena i jejich právní sféra. Pozemek navrhovatele a) parc. č. XC v k. ú. X zároveň přímo sousedí s pozemky parc. č. XD, XE a XF v k. ú. X, které jsou rovněž dotčeny změnou provedenou v rámci územního plánu. Pozemky navrhovatelů také přímo sousedí s pozemky parc. č. XG, XH, XI a XJ v k. ú. X, které jsou dotčeny změnou činěnou v rámci územního plánu. Uvedené pozemky se dle územního plánu nachází v územním sektoru Sever – Staré Pavlovice, přičemž pozemek parc. č. XA patří do plochy označené Z11.106.BO.3.25.50.z (soustředěné bydlení), pozemky parc. č. XG, XH, XI a XJ do plochy Z.11.110.BO.3.25.50.p (soustředěné bydlení), pozemky parc. č. XD, XE a XF do plochy Z.11.111.BO.3.25.50.z (soustředěné bydlení) a pozemek parc. č. XB do plochy Z.11.108.SC.5.40.40z (lokální centrum). Pozemky navrhovatelů jsou v ploše označené jako 271.BO.2.20.60.p.
2. Navrhovatelé dále konstatovali, že žádný z nich neuplatnil námitky při projednání nového územního plánu. Aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu jsou však dle jejich názoru ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť tvrdí, že vydáním územního plánu byli zkráceni na svých právech, přičemž je územní plán nezákonný pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Změny provedené územním plánem dle navrhovatelů celou lokalitu, ve které se nachází jejich pozemky, zatíží, a ovlivní tak jejich bydlení a život měrou nikoliv zanedbatelnou (např. exhalacemi, hlukem, zvýšením dopravy, změnou výhledových podmínek, sníženou pohodou bydlení a významným snížením hodnoty jejich majetku).
3. Následně navrhovatelé zmínili, že odpůrce vydáním nového územního plánu zcela odstranil dosavadní územní plán schválený obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Liberec č. 2/2002 (dále jen „dosavadní územní plán“). Poté odkázali na dikci bodů A.6.0.88 a 89 textové části T2 územního plánu, přičemž uvedli, že v případě vydání nového územního plánu se navrhovatelům dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu přiznává plná soudní ochrana. Podle navrhovatelů odpůrce provedl velmi rozsáhlou změnu dosavadního územního plánu a zejména změnil výklad pojmů a označení ploch v zastavitelném území, pro které použil zcela nové názvy. Tímto způsobem tedy odpůrce změnil hlavní účel využití, přípustné, podmíněné přípustné a nepřípustné využití Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

jednotlivých ploch, a to tak, že zásadně pozměnil, doplnil a většinou zcela revidoval funkční využití u každé jednotlivé funkce. Pro jednotlivé funkční typy ploch zcela nově definoval hlavní účel využití, přípustné a nepřípustné využití, které však dle navrhovatelů neodpovídá původním funkčním typům uvedeným v dosavadním územním plánu.

4. Dle navrhovatelů dosavadní územní plán stanovoval základní regulační podmínky pro zastavitelné území v čl. 3.1. přílohy č. 1, přičemž plochy bydlení dělil do tří kategorií – plochy bydlení venkovského, plochy bydlení čistého a plochy bydlení městského, které byly též blíže specifikovány. Nový územní plán však používá k rozlišení ploch a způsobu využití nové názvy uvedené v čl. F.2.2.1. a plochy bydlení (BO) slučuje do jedné kategorie vymezené v čl. 2.4.1 územního plánu BO – bydlení všeobecné, pro které určuje jako hlavní využití stavby, zařízení a jiná opatření pro trvalé bydlení: rodinné domy, bytové domy, domy smíšené funkce. Z toho je podle názoru navrhovatelů zřejmé, že rozdíl mezi dosavadním územním plánem a novým územním plánem nespočívá jen v nové terminologii, ale v případě ploch určených k bydlení jde o podstatnou změnu, která mění hlavní účel a přípustné využití ploch a staveb určených pro bydlení. Nový územní plán tak slučuje do jedné všeobecné kategorie bydlení (BO) dosavadní tři kategorie - bydlení čisté (BČ) s určující zástavbou rodinných domů, bydlení městské (BM) s určující zástavbou viladomů, bytových domů v blocích a vícepodlažních bytových domů a bydlení venkovské (BV) s určující zástavbou venkovských domů. Tato nová koncepce tedy dle navrhovatelů umožňuje využívat plochy určené pro bydlení způsobem, který byl podle dosavadního územního plánu zcela nepřípustný. Konkrétně dovoluje v plochách bydlení čistého a bydlení venkovského výstavbu bytových domů v blocích nebo vícepodlažních bytových domů, které byly v těchto plochách zcela nepřípustné. Podle dosavadního územního plánu se přitom všechny dotčené pozemky nacházely v plochách bydlení čistého (BČ) s určujícím typem výstavby rodinných domů, nepřípustným typem výstavby bytových domů v blocích nebo výstavby vícepodlažních bytových domů, podmíněným typem výstavby viladomů s maximální výškou 3 nadzemní podlaží včetně podkroví odpovídající rodinným vilám. Části pozemků parc. č. XA a parc. č. XB u hlavní komunikace X patřily do plochy bydlení městského. Nový územní plán v čl. F4 nicméně zavádí podmínky prostorového uspořádání a ke každé stabilizované ploše vymezené v grafické části územního plánu stanoví regulační kódy. V čl. F.4.2 poté nově definuje výškovou hladinu zástavby a určuje počet nadzemních podlaží bez započtení zakončujícího podlaží a vystupujících podzemních podlaží.
5. Navrhovatelé následně zrekapitulovali, že hlavní výkres územního plánu určuje regulační kód pozemku parc. č. XA v k. ú. X ve tvaru Z11.106.BO.3.25.50.z, přičemž tento i blíže charakterizovali. Dále uvedli, že dle dosavadního územního plánu byla menší část tohoto pozemku v horní části u hlavní komunikace Polní v ploše bydlení městského a větší část pozemku ve spodní části sousedící s pozemky navrhovatelů v ploše bydlení čistého. Novým územním plánem se pak změnil určující typ výstavby z rodinných domů na bytové domy a určena byla i maximální výšková hladina 15 m, která převyšuje dosavadní přípustnou výšku rodinných domů. Pozemky parc. č. XD, XE, XF v k. ú. X mají nově regulační kód ve tvaru Z11.111.BO.3.25.50.z, kterou navrhovatelé opět specifikovali. Podle dosavadního územního plánu byly tyto pozemky a ostatní pozemky v tomto sektoru v ploše bydlení čistého s určující výstavbou rodinných domů. Novým územním plánem se tak změnil určující typ výstavby z rodinných domů na bytové domy a určena byla maximální výšková hladina 15 m, která převyšuje dosavadní přípustnou výšku rodinných domů. Pozemky parc. č. XG, XH, XI, XJ v k. ú. X mají nově regulační kód ve tvaru Z11.110.BO.3.25.50.p, který navrhovatelé též popsali. Podle dosavadního územního plánu byly dané pozemky bezprostředně sousedící s pozemky navrhovatelů v ploše bydlení čistého s určující výstavbou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

rodinných domů. Novým územním plánem byla připuštěna výstavba vícebytových domů s maximální výškou 15 m, která převyšuje dosavadní přípustnou výšku rodinných domů. Pozemek parc. č. XB v k. ú. X má nově určený regulační kód ve tvaru Z11.108.SC.5.40.40.z, jenž byl navrhovatelé opět blíže popsán. Podle dosavadního územního plánu byla část pozemku parc. č. XB v horní části u hlavní komunikace X v ploše bydlení městského a část pozemku ve spodní části v ploše bydlení čistého s určující výstavbou rodinných domů. Změnou územního plánu se tak podle navrhovatelů zcela mění funkční využití plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou centrální. Pozemky navrhovatelů zároveň mají určený regulační kód 271.BO.2.20.60.p, kdy se jedná o plochu stabilizovanou.

6. Dle navrhovatelů tudíž změna provedená novým územním plánem ve vztahu k dotčenému území není toliko změnou metodickou, ale změnou věcnou. O změnu metodickou by se jednalo v případě, že by územní plán pro dotčené území stanovil stejný regulační kód jako pro pozemky navrhovatelů BO.2.20.60.p (vyjma části pozemku parc. č. XA a XB v k. ú. X u hlavní komunikace X, které původně patřily do plochy bydlení městského).
7. V novém územním plánu se tedy podle názoru navrhovatelů zcela mění význam funkce bydlení a jeho změny „nabírají“ zejména developerským záměrům na výstavbu větších bytových domů v lokalitách, které byly dříve primárně určené pro výstavbu rodinných domů, nebo pro jednodenní rekreaci. Podmínky prostorového uspořádání spolu s výškovou hladinou nově regulují způsob využití jednotlivých ploch, čímž se v řadě případů zcela mění funkční využití pozemků oproti dřívější regulaci.
8. V případě sektoru 11-Sever se pak dle navrhovatelů zásadním způsobem mění celá koncepce rozvoje a urbanistická koncepce dotčené lokality bez dostatečného a srozumitelného odůvodnění těchto změn v textové části územního plánu. K tomu navrhovatelé uvedli, že se v dokumentu odpůrce s názvem „ÚP Liberec - Vyhodnocení vlivu konceptu na ŽP“ u sektoru Sever 11.111, který dle nového územního plánu představuje sektor Z11.111.BO.3.25.50.z, zmiňují negativní vlivy zástavby na lokalitu (tj. výskyt zvláště chráněného druhů ZPZ I. a II., čolek, trvalé snížení plochy vegetace, ovlivnění biodiverzity, výrazné snížení ploch zeleně a zmenšení ploch pro biotopy a biodiverzitu), pro které se doporučuje lokalitu zahrnout do veřejné zeleně a zachovat ji jako prostor pro jednodenní rekreaci místních obyvatel. Navrhovatelé dále poukázali na hodnocení uvedené v nadepsaném dokumentu v části shrnutí ovlivnění složek životního prostředí za jednotlivé městské sektory – konkrétně pro sektor 11-Sever, z něhož plyne, že jednotlivé složky životního prostředí budou negativně ovlivněny navrženou plošnou výstavbou, neboť dojde k záborům kvalitních pozemků zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), zvýšením podílu zpevněných ploch se změní odtokové poměry území, sníží se biodiverzita a koeficient ekologické stability (dále jen „KES“) oblasti, zhorší se prostupnost oblasti pro migraci zvířat a dojde k narušení zachovalého krajinného rázu. Současně dojde k lokálnímu zhoršení kvality ovzduší vzrůstem dopravní zátěže území spojené s výstavbou a budoucím využíváním návrhových ploch. Dle navrhovatelů tedy odpůrce v novém územním plánu neposoudil vliv změny územního plánu v dotčené lokalitě na životní prostředí, zvláště na chráněné živočichy. Dopady na životní prostředí přitom měly být dle navrhovatelů zjišťovány, neboť dotčené území je i aktuálně tvořené mimolesním porostem s roztroušenou nelesní zelení, slouží pro migraci zvířat, vyskytuje se zde minimálně jeden chráněný živočišný druh a lokalita zajišťuje biodiverzitu na úrovni jednotlivých rostlinných a živočišných druhů.
9. Navrhovatelé poté namítli, že v územním plánu není vůbec odůvodněna potřeba nových ploch pro výstavbu bytových domů u dotčených pozemků, resp. změna způsobu využití Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

pozemků pro výstavbu bytových domů, namísto rodinných domů. Z textové části T1 územního plánu je zřejmé, že dotčená lokalita není zařazená do rozvojových oblastí vymezených v čl. C.1.2 územního plánu. Ani z koncepce uspořádání jednotlivých částí města (čl. C.5.0.13) nelze seznat, v čem se změnila celková koncepce této lokality, ostatně to nevyplývá ani z odůvodnění prostorových požadavků dané lokality. Odpůrce neuvedl konkrétní odůvodnění ani ve vymezení rozvojových ploch (čl. C.6), která je spíše charakteristikou konkrétního území, ani v odůvodnění rozvojových ploch v textové části T3 územního plánu, ve které se opakují všeobecné důvody (tj. změna koncepce, hlavní rozvojové potřeby, uspokojení podnikatelského záměru soukromého subjektu). K tomu navrhovatelé upozornili také na rozdíly v popisu (resp. změně názvu) sektorů Z.11.106.BO.3.25.50.z, Z.11.108.SC.5.40.40.z, Z.11.110.BO.3.25.50.p a Z.11.111.BO.3.25.50.z v koncepci rozvojových ploch územního plánu a v textové části T3 územního plánu. Mezi koncepčním vymezením rozvojových ploch a odůvodněním rozvojových ploch jsou tudíž dle navrhovatelů rozpory a nesprávnosti, přičemž se např. lokální centrum objevuje u sektoru Z.11.106.BO, kam dle funkčního regulativu nepatří, u sektoru Z.11.110.BO se upravuje vymezení dle komunikace 11.105, která se těchto pozemků vůbec netýká. V sektorech Z.11.106.BO nebo Z.11.110.BO se uvádí obytná lokalita ve vazbě na připravenou infrastrukturu, která se zde v současné době vůbec nenachází. Obdobnou argumentaci poté navrhovatelé vztáhli i na absenci odůvodnění nezbytnosti vzniku páteří obslužné komunikace X v sektoru Z.11.105.

10. V daném případě tak navrhovatelé spatřují nezákonnost v postupu odpůrce při vydání napadeného územního plánu, neboť v novém územním plánu změnil dosavadní způsob využití dotčeného území, aniž by změny náležitě odůvodnil a celkově tyto změny nepodal přehledným a srozumitelným způsobem. Proces pořizování změn byl ovlivněn koncepčními vadami souvisejícími s přijetím změn, které jako změny nebyly vůbec označeny. Tyto změny přitom nesouvisí jen s přechodem na jednotný standard vybraných částí územního plánu dle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj, jak uváděl odpůrce při opakovaném veřejném projednání nového územního plánu nebo když rozhodoval o námitkách a připomínkách občanů. S odůvodněním odpůrce se proto navrhovatelé neztotožňují, přičemž přechodem na novou terminologii nebo jednotný standard vybraných částí územního plánu nelze dle jejich názoru ospravedlnit neodůvodnění konkrétních změn v pravidlech, která jsou v územním plánu obsažena a jež jsou pro další navazující procesy závazná, a dotýkají se tak do budoucna všech adresátů územního plánu. I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se odpůrce řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů tedy způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy. K tomu navrhovatelé odkázali na dikci § 173 odst. 1 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle navrhovatelů všechny jednotlivé dílčí věcné (obsahové) změny existujícího územního plánu (změny funkčního využití území) musely být odůvodněny. Z každé změny podmínky pro využití funkčních ploch totiž musí být zřejmé, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co přesně vedlo odpůrce ke konkrétní změně funkčního využití území. Tyto změny zároveň musí být konkrétně a zřetelně (nikoliv obecně) patrné z textové i grafické části územního plánu, a to ve vzájemném souladu.
11. Sloučení plochy bydlení čistého, městského a venkovského do jediné kategorie bydlení všeobecného s jiným hlavním účelem využití a přípustnými stavbami poté dle navrhovatelů představuje faktické obsahové změny, které se neprojevují jen v dotčeném území, ale na území celého města Liberec. V případě ploch „bydlení“ se sice význam funkce bydlení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

nemění, mění se však hlavní účel využití a přípustné nebo nepřípustné využití, konkrétně v kombinaci s podmínkami prostorového uspořádání a určenou výškovou hladinou se mění způsob využití dotčených pozemků, který je odlišný od původního územního plánu. V dotčených lokalitách se tudíž mění určující typ zástavby z rodinných domů na vícepodlažní bytové domy. V obecné rovině přitom odpůrce přiznává, že změna územního plánu v konkrétních lokalitách naplňuje hlavní rozvojové potřeby odpůrce na dosažení výhledové velikosti města a uspokojuje podnikatelský záměr soukromého subjektu na bydlení v bytových domech. Dle navrhovatelů se však jedná o zcela univerzální odůvodnění, které neodpovídá požadavku zákonodárce na řádné odůvodnění změny. Není zřejmé, proč dochází ke změnám právě v těchto plochách, a ne v jiných plochách, proč v této lokalitě nevyhovuje předchozí způsob využití území a proč odpůrce pro danou lokalitu zvolil právě vybrané, a nikoli jiné funkční využití nebo počet podlaží, proč se zájmy soukromého investora nemohou uspokojit v částech dotčených ploch u hlavní komunikace Polní, již dříve určených pro výstavbu bytových domů, a v ostatních částech území se využití území neřídí regulativem BO.2.20.60.p, který nejvíce odpovídá předchozímu způsobu využití území. Diskriminačním nebo neproporčním se poté navrhovatelům jeví i změna jiných ploch dotčeného území, např. sektory Z.11.102.BO.2.15.70.p a Z.11.103.BO.2.20.60.p, které byly původně určené k výstavbě bytových domů a nyní jsou určené k uspokojení zájmu o individuální bydlení, či sektoru Z.11.96.BO.2.20.60.p, který podle dosavadního územního plánu nebyl vůbec určen k zastavění a důvodem změny je obecné konstatování, že jde o obytnou lokalitu ve vazbě na zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu, uspokojení podnikatelského záměru soukromého subjektu v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města. V tomto ohledu navrhovatelé doplnili, že primárním důvodem ke změně funkčního využití dotčených ploch je dle jejich názoru spíše uspokojení podnikatelského záměru soukromého subjektu na bytové výstavbě v předmětné lokalitě, avšak takové odůvodnění je evidentně v rozporu s požadavky zákonodárce na řádné odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Ve svém důsledku tak byla dle navrhovatelů realizace podnikatelského záměru soukromého subjektu nekriticky nadřazena zájmům ostatních osob včetně požadavků na ochranu životního prostředí. Vadou je proto odpůrcem zvolený nedostatečný a nesrozumitelný způsob odůvodnění v textové části T3 územního plánu ve vztahu ke konkrétním územím, ze kterého podle navrhovatelů není patrné, v čem přesně změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se oproti dosavadnímu stavu mění a z jakých důvodů dochází ke změnám v konkrétních lokalitách.

12. Výše uvedené nedostatky proto dle navrhovatelů činí napadený územní plán pro absenci řádného odůvodnění nepřezkoumatelným.

#### **Doplnění návrhu**

13. Navrhovatelé dne 11. 4. 2023 dále doplnili podaný návrh, přičemž nejprve zmínili, že je nový územní plán dle odpůrce vypracován podle jednotného standardu vybraných částí územního plánu. K tomu poukázali na § 20a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Následně popsali, že se podle jednotného standardu plochy s rozdílným způsobem využití dělí do tří úrovní, které též blíže specifikovali. Současně uvedli, že při zpracování hlavního výkresu územního plánu je nutné použít členění ploch s rozdílným způsobem využití dle druhé úrovně. Doplnili, že členění ploch bylo zakotveno již v první verzi jednotného standardu ze dne 24. 10. 2019 a s účinností ode dne 1. 1. 2023 je právně závazné. Uvedli, že plocha bydlení (B) je obecným (generickým) označením první úrovně plochy a její zákonná definice vyplývá z § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Plochy bydlení se v druhé úrovni člení dle způsobu Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

využití na bydlení venkovské (BV), bydlení individuální (BI), bydlení všeobecné (BO) [pozn. ode dne 1. 1. 2023 pod novou zkratkou (BU)], bydlení hromadné (BH) a bydlení jiné (BX), přičemž tyto navrhovatelé i blíže definovali, byť připomněli, že samotný popis ploch není právně závazný a obce jej mohou upravit. Podle navrhovatelů nicméně dle jednotného standardu není možné členit území jen v intenci první úrovně [tj. plochy bydlení (B)], avšak je nutné použít rozdělení ploch dle konkrétního způsobu využití podle úrovně druhé.

14. Navrhovatelé odkázali na to, že nový územní plán definuje plochy rozdílným způsobem využití v části F.2.2.1. Jednou z těchto ploch je i plocha bydlení (BO). Část F.2.4. pak obsahuje členění ploch s rozdílným způsobem a definuje hlavní účel využití dané plochy, přípustné využití, podmíněné využití, nepřipustné využití a prostorové uspořádání. Dle navrhovatelů se přitom plocha bydlení (BO) nečlení a odpovídá jediné ploše s názvem všeobecné bydlení. Odpůrce tak nečlení plochy bydlení s ohledem na jejich charakter, stávající a požadované využití ve smyslu druhé úrovně jednotného standardu. Nový územní plán tedy dle navrhovatelů agregoval do jedné plochy bydlení (BO) tři původní kategorie plochy bydlení vymezené dosavadním územním plánem jako bydlení venkovské (BV), bydlení čisté (BČ) a bydlení městské (BM), které svým převažujícím účelem odpovídaly jednotnému standardu více než nový územní plán. Odpůrce pak dle navrhovatelů nemůže argumentovat tím, že plocha bydlení (BO) odpovídá na celém území města všeobecné ploše bydlení. V rozporu s takovýmto tvrzením je ostatně kapitola F.4. územního plánu, ve které odpůrce zavedl podmínky prostorového uspořádání a ke každé ploše stanovil regulační kódy definující výškovou hladinu zástavby, koeficient zastavěnosti, koeficient zeleně a cílový charakter zástavby. Tyto regulační kódy vyjadřují unikátní specifické podmínky území a odpovídají tzv. třetí úrovni členění ploch, jejíž použití však není na rozdíl od úrovně druhé povinné. Cílový charakter zástavby poté dle navrhovatelů odpovídá charakteru zástavby lokality, přičemž může rozvádět druhou úroveň, avšak ji nesmí nahrazovat. Stejně problém tak dle navrhovatelů nespočívá v tom, že odpůrce definoval vlastní cílový charakter zástavby v části F.4.5., ale že nerozdělil plochy bydlení podle převažující funkce bydlení v tzv. druhé úrovni. K tomu navrhovatelé dodali, že v části C.6.0.2. odpůrce rozdělil konkrétní plochy podle účelu na soustředěné bydlení, individuální bydlení atd. Mezi částmi C.6.0.2. a F.4.5. nicméně není spojitost, když odpůrce nedefinuje shora uvedené termíny, přičemž je převažující charakter využití území nejednoznačný a nepředvídatelný. Podle navrhovatelů tak stanovením jediné univerzální plochy bydlení odpůrce obchází druhou úroveň členění, čímž byl územní plán zatížen netransparentností. Agregace dosavadních tří kategorií ploch bydlení do jedné plochy bydlení (BO) je tudíž zásadní věcnou změnou, kterou byl odpůrce povinen odůvodnit (§ 173 správního řádu). V územním plánu však odpůrce nijak nevysvětlil, z jakých důvodů přistoupil ke sloučení všech ploch bydlení do jedné kategorie, nebo jak se mění jejich obsahová náplň a způsob využití. Dle navrhovatelů je odůvodnění členění ploch s rozdílným způsobem využití obsažené v textové části T2 územního plánu (C.7.2.14 a násl.) zmatečné a nesrozumitelné. K tomu navrhovatelé citovali definici ploch bydlení uvedenou v poukazované části územního plánu a doplnili, že v dalších částech odpůrce definoval také plochy smíšené obytné městské (SM), smíšené obytné centrální (SC), plochy rekreace individuální (RI) atd. Odůvodnění ploch je tak dle navrhovatelů vnitřně rozporné, když není např. zřejmé, co dle odpůrce znamená, že plochy bydlení odpovídají plochám smíšeným obytným podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., proč nový územní plán nerozlišuje plochy bydlení a plochy smíšené obytné, když vedle plochy bydlení zavádí dvě kategorie ploch smíšených obytných (SM) a (SC). Využití plochy bydlení poté nevymezuje zcela jasně ani cílový charakter zástavby, který dle navrhovatelů neposkytuje

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

žádnou právní jistotu ohledně převažujícího (charakteristického) způsobu využití všeobecné plochy bydlení.

15. Navrhovatelé též uvedli, že výšková hladina je dalším prostorovým regulativem upraveným v části F.4.2.1. územního plánu. I ta je však definována zcela novým způsobem, přičemž se tak jedná o další zásadní změnu proti dosavadnímu územnímu plánu, která navyšuje maximální výškovou hladinu zástavby bez jakéhokoliv odůvodnění této změny, což způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu. Podle navrhovatelů tedy v územním plánu absentuje odůvodnění změny indexu podlažní plochy a individuální odůvodnění změn v konkrétních (dotčených) lokalitách, neboť z ničeho neplyne, jaké konkrétní podmínky byly v těchto lokalitách zohledňovány.
16. Jako důvod pro zrušení územního plánu navrhovatelé uvedli také nesrozumitelnost a nedostatek důvodů z hlediska posouzení vlivů změn na životní prostředí. K tomu navrhovatelé obecně zmínili stanoviska příslušných orgánů ochrany přírody, dle kterých dotčená lokalita představuje přírodně cennou lokalitu s možným výskytem chráněných druhů živočichů. Z těchto důvodů tyto orgány nesouhlasily s výstavbou na ploše Z.11.111 a na ostatních plochách s podmínkou zachování krajinného rázu dané lokality dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Navrhovatelé k tomu doplnili, že orgány ochrany přírody a krajiny při posuzování konceptu územního plánu z roku 2011 požadovaly, aby u ploch 11.108.BC4, 11.100.BC4, 11.111.BC4 byla snížena podlažnost na BC2 (tj. 2 nadzemní podlaží). Z odůvodnění územního plánu pak není dle navrhovatelů zřejmé, zda se orgán ochrany přírody a krajiny vyjádřil ke konceptu územního plánu po obsahové změně vymezení plochy bydlení a po sloučení tří ploch do jedné kategorie. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že dohoda uzavřená mezi odpůrcem a dotčenými orgány ochrany přírody a krajiny v roce 2013 vycházela ze stanovisek těchto orgánů ke konceptu územního plánu z roku 2011 a k novému územnímu plánu měnícímu plochy bydlení a charakter zástavby se už nevyjádřily. V odůvodnění územního plánu též dle navrhovatelů zcela absentuje posouzení vlivu výstavby obslužné komunikace na ploše 11.105, která se nachází v dotčené lokalitě. Podle navrhovatelů tedy u ploch sousedících s jejich pozemky nebyly zákonným způsobem posouzeny vlivy změny územního plánu na životní prostředí.
17. Následně navrhovatelé konstatovali, že nepodali v procesu pořizování (změny) územního plánu námítky, což ale nezbavilo odpůrce povinnosti alespoň obecně své úvahy, postupy a cíle odůvodnit tak, aby byly přezkoumatelné. Navrhovatelé si přitom plně uvědomují, že proces pořizování nového územního plánu měli lépe sledovat a jsou srozuměni s nepříznivými důsledky, které judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu s procesní pasivitou spojuje. Územní plán nicméně musí být v každém případě logicky a přesvědčivě odůvodněn, a proto má nový územní plán odůvodňovat věcné změny oproti dosavadnímu územnímu plánu. Porovnání těchto změn však dle navrhovatelů zcela chybí. Navrhovatelé k tomu uzavřeli, že poté co se dozvěděli o tom, že na dotčených plochách 11.106 a 11.111 má „vyrůst nové sídliště“, si uvědomili, že nový územní plán svojí obecností a neurčitostí v dělení ploch bydlení realizaci takového záměru umožňuje, přičemž veřejnost nemá žádnou právní jistotu, jaký typ zástavby bude na jednotlivých plochách bydlení převažovat. Předpokládanou výstavbou dle navrhovatelů dojde k mnohonásobnému zatížení dané lokality oproti původnímu využití k individuálnímu bydlení, což současně představuje negativní zásah do přírodně cenné lokality s charakterem krajinného rázu. Nedostatky nového územního plánu se podle navrhovatelů dotýká právní jistoty všech občanů Statutárního města Liberec, a proto je třeba jej zrušit jako celek.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

18. Navrhovatelé následně citovali části odůvodnění T2 územního plánu – konkrétně C.4.1.8, C.4.2.2., C.4.2.4., C.4.6.4., C.4.6.6., C.7.4.1., C.7.4.2., C.7.4.4. a C.7.4.11., přičemž uvedli, že z těchto částí odůvodnění plyne, že odpůrce přestal regulovat způsob využití ploch bydlení podle převažující zástavby a nečlení plochy bydlení na plochy bydlení individuální, hromadné, venkovské, všeobecné a jiné. Podle nového územního plánu tak lze dle názoru navrhovatelů povolit výstavbu bytových domů prakticky ve všech plochách bydlení s minimální podlažností 2 nadzemní podlaží. Pokud tedy územní plán nestanoví jasné limity pro rozhodování správních orgánů, logicky připouští „kreativní“ výklady podmínek prostorového uspořádání a připouští libovůli. Dle navrhovatelů tak do věci vstupuje i ochrana před svévolí a excesivními zásahy ze strany veřejné moci.

### Vyjádření odpůrce k návrhu

19. Odpůrce k výzvě soudu předložil spisovou dokumentaci a písemné vyjádření k návrhu a jeho doplnění, v němž navrhl, aby soud podaný návrh jako nedůvodný v celém rozsahu zamítl a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení. Současně upozornil, že doplnění návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy provedené podáním navrhovatelů ze dne 11. 4. 2023 je nepřípustné, neboť se jedná o doplnění nových návrhových bodů, které bylo učiněno až po lhůtě pro podání návrhu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. V daném případě navrhovatelé v rámci svého návrhu ze dne 13. 3. 2023 uvedli jednotlivé návrhové body, které tak vymezují rozsah přezkumu napadeného územního plánu. K tomu odpůrce odkázal na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188-2014-66. Jestliže tedy v doplnění návrhu ze dne 11. 4. 2023 přinesli zcela nové návrhové body - např. údajný nesoulad územního plánu s jednotným standardem specifikovaným aktuální legislativou a další body vymezené nad rámec návrhu ze dne 13. 3. 2023, dle názoru odpůrce je takové doplnění návrhu v tomto rozsahu neprojednatelné, neboť bylo podáno opožděně. Podle odpůrce je tak napadený územní plán nutno přezkoumat toliko v rozsahu navrhovateli včas uvedených návrhových bodů.
20. Následně odpůrce poukázal na str. 811 až 855 odůvodnění textové části T2 územního plánu, kde byl podrobně popsán proces pořizování dotčeného územního plánu, přičemž zdůraznil podstatné momenty tohoto procesu. Z odkazované části odůvodnění pak dle odpůrce plyne, že proces pořizování územního plánu probíhal v souladu se stavebním zákonem a územní plán byl řádně projednáván, přičemž veřejnost mohla v každé příslušné fázi procesu jeho pořizování uplatnit připomínky a vlastníci staveb a pozemků dotčených návrhem řešení mohli v příslušných fázích tohoto procesu uplatnit námitky. V každé fázi byla příslušná dokumentace též řádně zveřejněna k seznámení s jejím obsahem. Nový územní plán byl tedy v rámci daného procesu celkem 4x veřejně projednán (koncept územního plánu, návrh, nový návrh, opakované veřejné projednání nového návrhu), 1x byla dokumentace zveřejněna v rámci společného jednání o novém návrhu. Celkem tak bylo ze strany veřejnosti možné uplatnit 4 x námitky i připomínky a 1x připomínky. Nad rámec stavebního zákona probíhaly také besedy s odbornou i laickou veřejností. Vydání nového územního plánu lze dle názoru odpůrce označit za očekávatelnou událost, která završila dlouholetý proces příprav. Samotní navrhovatelé přitom mohli podle odpůrce v rámci procesu pořizování územního plánu ke všem jeho částem celkem 3x uplatnit námitku a celkem 4x mohli uplatnit připomínku, a to 1. v rámci veřejného projednání konceptu – od 1. 3. 2011 do 27. 5. 2011, 2. v rámci veřejného projednání návrhu – od 8. 4. 2013 do 20. 6. 2013, 3. v rámci společného jednání o novém návrhu – od 1. 3. 2016 do 15. 4. 2016, a 4. v rámci veřejného projednání nového návrhu – od 18. 5. 2018 do 3. 7. 2018. V poslední fázi procesu pořizování – opakované

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

veřejné projednání nového návrhu bylo možné námitky a připomínky uplatnit od 19. 4. 2021 do 7. 6. 2021.

21. Poté odpůrce poukázal na tzv. algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy v pěti krocích, jak byl vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu, přičemž uvedl, že navrhovatelé v návrhu nenamítali, že by odpůrce nebyl nadán pravomocí vydat napadené opatření obecné povahy ani že při jeho vydávání překročil meze zákonem vymezené působnosti (tj. 1. a 2. krok uvedeného algoritmu). Odpůrce též zmínil, že napadený územní plán již přezkoumal Krajský úřad Libereckého kraje podle § 174 odst. 2 správního řádu.
22. Dále upozornil na skutečnost, že navrhovatelé v procesu pořízení dotčeného územního plánu neuplatnili žádnou námitku ani připomínku, čímž nedali pořizovateli možnost reagovat na jejich požadavky. K tomu odpůrce zdůraznil, že se k předmětnému územnímu plánu veřejnost mohla vyjádřit v rámci 5 etap projednání. Dle jeho názoru je proto s podivem, že se navrhovatelé k pořizovanému územnímu plánu ani jednou nevyjádřili. Odpůrce následně odkázal na závěry plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a z rozsudků téhož soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-6, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, a ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, které se týkaly důsledků procesní pasivity navrhovatelů v procesu přijímání návrhem napadených opatření obecné povahy. V této souvislosti pak uvedl, že navrhovatelé v nyní projednávaném případě žádné námitky proti procesnímu postupu odpůrce při pořizování územního plánu nevnesli, ani netvrdili procesní pochybení odpůrce takové intenzity, které by jim znemožnilo rozporovat navržené řešení, resp. že by jim bylo znemožněno jejich procesní práva během přípravy územního plánu využít.
23. Dle odpůrce navrhovatelé s napadeným územním plánem pracují jako se změnou dřívějšího územního plánu a zcela opomíjí klíčový rozdíl mezi pouhou změnou územního plánu a zpracováním a vydáním zcela nového územního plánu. K tomu poukázal na dikci § 43 stavebního zákona a uvedl, že z tohoto ustanovení mj. vyplývá, že územní plán má v rámci plošného a prostorového uspořádání přiřadit jednotlivým pozemkům příslušnou funkční plochu s rozdílným způsobem využití dle § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Zároveň jsou v § 3 této vyhlášky stanoveny základní požadavky na vymezení ploch. Předchozí právní úprava přitom podrobné členění funkčních ploch nestanovovala a neřešila ani podrobnější požadavky na vymezení funkčních ploch, a tudíž není možné napadený územní plán z roku 2022 považovat za změnu dřívějšího územního plánu z roku 2002. Odpůrce dále k bodům A.6.0.88 a 89 textové části T2 odůvodnění územního plánu zmínil, že tyto jsou součástí kapitoly A.6 „Vyhodnocení souladu s požadavky na úpravu nového návrhu ÚP pro opakované veřejné projednání“. Dle odpůrce pak není úkolem odůvodnění územního plánu popisovat vztah zde uvedených úprav ke všem předchozím fázím projednání územního plánu, protože by se jednalo o nestandardní a reálně (pro rozsah) neproveditelný požadavek. Zároveň taková povinnost nevyplývá ani z žádného právního předpisu.
24. Odpůrce následně k navrhovateli poukazovaným plochám Z11.106.BO.3.25.50.z, Z.11.108.SC.5.40.40.z, Z.11.111.BO.3.25.50.z a 271.BO.2.20.60.p, provedl jejich porovnání s dřívějším územním plánem, přičemž konstatoval, že při srovnání výškových omezení v územním plánu a dřívějším územním plánem z roku 2002 pro navrhovatele vychází pozitivněji řešení stanovené v novém územním plánu. Dřívější územní plán totiž obecně nestanovoval žádnou konkrétní maximální výšku staveb. V navrhovateli zmiňovaných plochách bydlení čistého a bydlení městského sice v případě viladomů omezil jejich maximální výšku na 3 podlaží, ale tuto výšku neomezil konkrétní hodnotou vyjádřenou v Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

metrech. Obdobně to bylo s rodinnými domy, jejichž maximální výška byla definována v § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (tj. dvě nadzemní podlaží a jedno podzemní podlaží a podkroví), avšak nikoliv v metrech. Řešení stanovené v novém územním plánu je proto dle odpůrce lepší, protože jednoznačně stanovuje maximální možnou výšku stavby omezenou na metry. Co se pak týče koeficientů zastavění a koeficientů zeleně, tak tyto regulace dřívější územní plán z roku 2002 vůbec nestanovoval. Z hlediska regulace území se jedná o nový prvek, který je ale na úrovni územního plánu možné řešit.

25. Odpůrce též uvedl, že územní plán pro celé území města Liberec (včetně dotčené části Starých Pavlovic) stanovil urbanistickou koncepci, kterou popsal v textové části T2 odůvodnění územního plánu v kapitole C „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“. Blíže pak upozornil na bod C.4 – konkrétně C.4.1.1 a C.4.1.2, přičemž zde bylo uvedeno, pro jakou výhledovou velikost v počtu obyvatel by měl být územní plán dimenzován, což lze podle odpůrce brát za stěžejní požadavek, od kterého se odvíjí celková koncepce územního plánu. V bodě C.4.2.2 bylo současně pro plochy bydlení popsáno, že se oproti dřívějšímu územnímu plánu přestaly rozlišovat na podkategorie, které měl územní plán z roku 2002. V bodě C.4.2.3 poté bylo uvedeno, že charakter bydlení individuální nebo hromadný, se odvíjí od regulativu příslušné plochy zejména z hlediska plošných a prostorových regulací. V bodě C.4.2 bylo po jednotlivých tématech popsáno, jakým způsobem územní plán řeší požadavky na bydlení, občanské vybavení, sport a rekreaci, hospodářskou základnu, dopravní infrastrukturu, technickou infrastrukturu a příměstskou krajinu. Vymezení jednotlivých funkčních ploch (stabilizovaných a návrhových) územní plán obecně popisuje v textové části T2 odůvodnění v bodě C.7.2 „Funkční využití ploch“. Popis vymezení ploch bydlení je uveden v bodě C.7.2.15. V případě vymezení návrhových ploch územní plán také přidává k jednotlivým plochám popis jejich vymezení, a to v textové části T3 odůvodnění územního plánu, která je nazvaná „Odůvodnění rozvojových ploch“.
26. Následně odpůrce odkázal i na kapitolu F textové části T2 odůvodnění územního plánu, která obsahuje zprávu o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jejíž součástí je mj. bod F.1 „Vyhodnocení vlivů návrhu ÚP na životní prostředí“, ve které byl vyhodnocen vliv územního plánu na životní prostředí. Pro konkrétní hodnocení vlivů na životní prostředí je poté nutno nahlédnout do samotného vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo zpracováno ke konceptu územního plánu a následně se dopracovávalo k návrhu územního plánu pro společné jednání a k novému návrhu pro opakované veřejné projednání. V rámci vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu na životní prostředí přitom bylo v tabulce „Tab. 107“ provedeno hodnocení návrhové plochy 11.106 a v tabulce „Tab. 68“ návrhových ploch 11.108, 11.110 a 11.111. Vyhodnocení bylo provedeno z hlediska předpokládaných vlivů na jednotlivé složky životního prostředí. Na základě výsledků projednání konceptu územního plánu došlo k úpravě tohoto vyhodnocení, kdy bylo k návrhu územního plánu pro společné jednání dopracováno vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí, ve kterém byly opět vyhodnoceny návrhové plochy Z.11.106, Z.11.108, Z.11.110 a Z.11.111 (viz tabulka 55 „Sektor 11-Sever“). V případě ploch 11.106, 11.108 a 11.110 přitom bylo v doporučení uvedeno, že se souhlasí bez podmínek, a tudíž z pohledu hodnocení tyto plochy vyšly pozitivně. V případě plochy 11.111 byl v doporučení uveden nesouhlas s lokalitou, avšak s tímto nesouhlasem se územní plán vypořádal v kapitole F.6.3 „Odůvodnění ploch nerespektujících doporučení SEA“ textové části odůvodnění T2 (viz str. 420). Předmětná plocha byla ponechána, protože doplňuje urbanistickou strukturu Pavlovic ve velké proluce zástavby, a protože již byla v obdobném rozsahu vymezena v dřívějším územním plánu z roku 2002. V dopracovávaném Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

vyhodnocení k novému návrhu pro opakované veřejné projednání dotčené plochy již hodnoceny nebyly, protože v tomto dopracování byly hodnoceny pouze nově vymezené plochy (tj. mezi fází nového návrhu územního plánu pro veřejné projednání a opakované veřejné projednání).

27. V bodě C.7.4 „Podmínky prostorového uspořádání“ odůvodnění územního plánu byly dle odpůrce dále charakterizovány jako symbolické neexaktní vyjádření způsobu zástavby srozumitelné odborné i laické veřejnosti. Charaktery zástavby jsou tak chápány jako cílové, nemusí být tedy v plném souladu s vnímáním současného stavu všech částí vymezeného území. Měly by však nehledě na nezbytné respektování podrobných regulativů motivovat zpracovatele i pořizovatele následných fází projektové přípravy k řešením odpovídajícím přijaté filozofii prostorového utváření dané lokality. Z těchto upřesňujících charakteristik pak dle odpůrce vyplývá, že charaktery zástavby, které podle navrhovatelů nesprávně nahrazují druhou úroveň členění ploch bydlení, ve skutečnosti nejsou náhradou tohoto členění, nýbrž řeší především vizuální urbanistické a architektonické charakteristiky zástavby jako celku a jednotlivých objektů.
28. Závěrem odpůrce zdůraznil, že napadený územní plán byl vydán a nabyl účinnosti ještě před vznikem zákonné povinnosti zpracovávat územně plánovací dokumentaci v jednotném standardu ve smyslu § 20a odst. 2 a násl. stavebního zákona. Odpůrce zároveň nijak nepopírá, že součástí tvorby dokumentace nového návrhu pro opakované veřejné projednání bylo také převedení nově pořizovaného územního plánu do jednotného datového standardu vybraných částí dle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj - „Standard vybraných částí územního plánu“ (verze aktuální k 24. 10. 2019). K tomu zmínil bod K.10 odůvodnění územního plánu, přičemž z této pasáže dle jeho názoru vyplývá, že uplatnění jednotného standardu bylo v případě dotčeného územního plánu „pilotním projektem“, který ověřil jeho použitelnost v územně plánovací praxi. Odkazovaný metodický pokyn nicméně nebyl obecně závazným právním předpisem a ani jiné právní předpisy v době vydání napadeného územního plánu tuto povinnost nestanovovaly. Územní plán dle odpůrce při členění ploch s rozdílným způsobem využití nezůstal pouze u kategorizace v první úrovni, která vyplývá z vyhlášky č. 501/2006 Sb., nýbrž ve všech druzích funkčních ploch uplatňuje i druhou úroveň členění, a to včetně navrhovatelů napadeného členění ploch bydlení.
29. Odpůrce tak ve věci uzavřel, že je odůvodnění napadeného územního plánu zcela srozumitelné, přezkoumatelné a nelze ho označit za neurčité či nepřehledné.

#### **Replika navrhovatelů**

30. V podané replice navrhovatelé předně zrekapitulovali namítané důvody pro zrušení dotčeného územního plánu. Dle navrhovatelů přitom namítaný územní plán postrádá jakékoliv odůvodnění přijatých koncepčních změn, včetně změn, které diametrálně mění funkční využití dotčených ploch oproti stávajícímu stavu, čímž dochází k závažnému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů. Tato vada tedy způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu v tzv. třetím kroku algoritmu a jedná se o závažný důvod pro jeho zrušení bez ohledu na procesní pasivitu navrhovatelů. Absence námitek navrhovatelů v procesu přijímání nového územního plánu totiž neznamená, že je možné zcela rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území. Změnou funkčního využití ploch i zavedením nových regulačních kódů jako je výšková hladina, koeficient zastavění, koeficient zeleně, charakter zástavby, tak podle navrhovatelů došlo na území Liberce k podstatným věcným změnám, které mění možnosti stavebního využití všech ploch. Odpůrce tedy pojal proces

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

vydání nového územního plánu jako prostor pro libovolnou změnu všech ploch s rozdílným způsobem využití a pro definování zcela nových podmínek určujících prostorové a výškové parametry k jejich zastavění nebo cílový charakter zástavby, a to bez ohledu na původní územní plán a bez jakéhokoli odůvodnění těchto změn, což je v příkrém rozporu se zákonem a zásadou kontinuity územního plánování a principem legitimního očekávání. Zásadní změny funkčního využití pak není možné odůvodnit pouhým konstatováním bez vysvětlení, k jakým změnám oproti původnímu územnímu plánu dochází, z jakých důvodů se zavádí nová regulace, proč se mění dosavadní způsob využití jednotlivých ploch a proč dochází ke konkrétním změnám v dotčených lokalitách. Odpůrce přitom nezdůvodnil, proč změnil způsob využití dotčených ploch a umožnil hustší výstavbu bytových domů v krajině, která postrádá přízeň orgánů ochrany krajiny. Odpůrce řádným způsobem neodůvodnil ani rozvojové potřeby související s bytovou výstavbou a dosažením výhledové velikosti města a počtu obyvatel, neboť jeho prognózy budoucího vývoje nejsou založené na realistických očekáváních, odkazuje-li na 5 až 6 let staré a dávno překonané údaje. Důvody pro zrušení daného územního plánu jsou tak podle odpůrce velmi podobné důvodům, které vedly ke zrušení změny územního plánu města Brna – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015-63. Závěrem navrhovatelé zmínili, že svou aktivní věcnou legitimaci dovozují z toho, že jsou vlastníky rodinných domů a přilehlých zahrad, přičemž tvrdí, že změnou ve funkčním využití sousedních ploch dojde ke znehodnocení jejich vlastnického práva a k zásahu do pohody bydlení a užívání nemovitostí a k negativnímu dopadu na životní prostředí.

#### Ústní jednání

31. Při jednání soudu dne 31. 7. 2023 navrhovatelé prostřednictvím své právní zástupkyně setrvali na podaném návrhu včetně jeho doplnění. Zdůraznili přitom zejména celkovou změnu koncepce územního plánu města Liberec. Dále poukázali na nesrozumitelnost a neurčitost regulativu charakteru zástavby, jakož i na vágní regulaci funkčního využití území novým územním plánem. Takto namítaným územním plánem stanovená pravidla pak dle jejich názoru umožňují libovůli správních orgánů při jejich výkladu a aplikaci. Aktuální nastavení územního plánu je tedy podle navrhovatelů nezákonné. Zároveň navrhovatelé zmínili, že územním plánem uváděná rozvojová potřeba města Liberec není řádně odůvodněná, a to s ohledem na nepřiléhavý demografický předpoklad. Navrhovatelé poté namítli, že v územním plánu není uvedena definice transformované rodinné vily. Napadený územní plán tudíž dle navrhovatelů z důvodů jeho nesrozumitelnosti a neurčitosti ponechává nezákonný prostor pro volnou úvahu orgánů veřejné správy o charakteru zástavby (konkrétně v kontextu dotčené lokality „zástavby zahradních měst“).
32. V rámci téhož jednání právní zástupce odpůrce plně odkázal na obsah napadeného územního plánu, spisové dokumentace a dosavadního vyjádření odpůrce v posuzovaném případě. Dotčený územní plán pak dle odpůrce v části stanovení regulativů dostal požadavkům na jejich určitost a srozumitelnost. Odpůrce též zdůraznil funkci územním plánem nově zavedených koeficientů, které jsou právně závazné a představují zřejmé limity využití té které plochy.
33. Soud poté provedl k návrhu navrhovatelů a odpůrce podle § 52 odst. 1 s. ř. s. dokazování listinami, konkrétně listy vlastnictví č. 2433, 2941 a 2934, z nichž plyne vlastnictví pozemků navrhovatelů v namítané lokalitě. Dále soud provedl dokazování dřívějším územním plánem (tj. jeho grafickou i textovou částí), a to vzhledem k řádně uplatněným námitkám navrhovatelů zvláště ve vztahu k tímto územním plánem zavedeným regulativům funkčního a prostorového uspořádání (dotčeného) území – plochám bydlení čistého (BČ) a městského

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

(BM). Soud také provedl dokazování Zásadami statutárního města Liberec pro spolupráci s investory na rozvoji veřejné infrastruktury, jejichž účelem je navázat spolupráci mezi městem Liberec a investory, poskytnout základní rámec pro jednání o umístění investičních záměrů na území města za transparentních a nediskriminačních podmínek, přičemž cílí na zrychlení procesu realizace investičních záměrů.

34. K navrženému důkazu spisovou dokumentací (konkrétně napadeným územním plánem – tj. jeho grafickou i textovou částí včetně příloh, Standardem vybraných částí územního plánu – Metodickým pokynem, Standardem vybraných částí územního plánu – Vybranými otázkami a odpověďmi, usnesením Zastupitelstva města Liberec č. 72/2022 ze dne 24. 2. 2022, oznámením o vydání územního plánu města Liberec ze dne 25. 2. 2022, potvrzením o vyvěšení z elektronického systému spisové služby ze dne 14. 3. 2022 a veřejnou vyhláškou ze dne 10. 5. 2023, sp. zn. OÚPSŘ 64/2023-OÚP, ve věci zastavení přezkumného řízení o opatření obecné povahy – územního plánu Liberec) – resp. listinami, které byly obsahem odpůrcem předloženého spisu, a které tedy soud také v rámci jednání zrekapituloval – je nutno uvést, že vychází-li soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Obsah spisové dokumentace (tj. všechny její součásti) tudíž nelze považovat bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením řízení před správními orgány, přičemž spisová dokumentace je obrazem a výsledkem právě tohoto dřívějšího řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25).

#### Posouzení věci soudem

35. Úvodem zdejší soud ve světle specifických okolností daného případu uvádí, že při vlastním posouzení důvodnosti obsahově rozsáhlého (doplňovaného) a značně popisného návrhu zvolil přístup vycházející z judikatury Ústavního soudu, podle níž „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Soud tak komplexně reagoval na všechny stěžejní argumentační okruhy obsažené v návrhu. Absence detailní odpovědi na každé jednotlivé tvrzení přitom není dle Ústavního soudu porušením povinnosti řádně zdůvodnit rozhodnutí, neboť tento závazek „*nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument*“ (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04). Podrobná odpověď na každé jednotlivé tvrzení navrhovatelů by totiž v řešené věci byla na újmu srozumitelnosti a přehlednosti rozsudku, aniž by současně mohla být přínosem jeho přesvědčivosti či přezkoumatelnosti.
36. Soud se při samotném hodnocení daného návrhu nejprve zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatelé byli aktivně legitimováni k podání předmětného návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., přičemž tak učinili i v zákonné lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Soud též uvádí, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. V souladu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plynoucím z usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, tedy zdejší soud vyšel

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

z toho, že aby byl navrhovatel aktivně legitimován, musí především tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelé jsou přitom v nyní posuzovaném případě fyzickými osobami, které jsou vlastníky pozemků sousedících s pozemky (resp. plochami) dotčenými předmětným opatřením obecné povahy, jak už tyto byly dříve uvedeny. Není proto důvodu pochybovat o jejich aktivní legitimaci, když v podaném návrhu uvedli dostatečná tvrzení stran zkrácení na jejich právech (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 3 As 199/2021-46). Ve věci je tak seznatelně dán zájem navrhovatelů na tom, jak bude využito území sousedící s pozemky v jejich vlastnictví, a jak mohou být či jsou zasažena jejich práva.

37. Dále soud uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v řešené věci byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatelé uplatnili v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatelů je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. 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 opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s. K tomu soud odkazuje také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 As 406/2018-29, ve kterém bylo formou právní věty uvedeno, že „§ 101b odst. 2 věta druhá soudního řádu správního zapovídá pouze následné rozšiřování návrhu na dosud nenapadené části nebo rozšiřování o další návrhové body. Případné rozšíření argumentace k již učiněným návrhovým bodům je proto přípustné. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují.“ V souvislosti s předmětným návrhem navrhovatelů soud dále uvádí, že obsah, rozsah a kvalita návrhové argumentace v návrhu předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 Afs 142/2022-49). Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, přitom platí, že „[m]íra precizace žalobních (zde návrhových) bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci (zde navrhovatelům) u soudu dostane. Čím je žalobní (zde návrhový) bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej.“ Soud zároveň není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za navrhovatele či dohledávat důkazní prostředky svědčící v jejich prospěch. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta navrhovatelů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, nebo ze dne 20. 9. 2022, č. j. 4 Afs 306/2020-70). Právě v tomto světle tedy zdejší soud přistoupil k hodnocení uplatněné návrhové argumentace.
38. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu poté plyne, že správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Nejvyšší správní soud tak vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo ze dne 12. 3. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Schvalování územně plánovací dokumentace totiž patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (srov. např. nálezy Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva obce na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, či ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111). Jinak řečeno, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito. Každá varianta využití území, která se tzv. „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38).

39. Z akcentované zásady zdrženlivosti soudní moci pak vychází i ustálená rozhodovací praxe ve vztahu k navrhovatelům v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kteří v předcházejícím správním řízení nebyli proaktivní při obraně svých práv. Z této judikatury jednoznačně vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatelů posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 7 As 297/2022-34). Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím patřičných nástrojů správního procesu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63, nebo ze dne 14. 12. 2022, č. j. 7 As 188/2022-32). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku (ploše), potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, tak i v řadě odmítavých usnesení (srov. např. ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19). Prolomit meze takového přezkumu je možné pouze v případě, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje mj. porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah

opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12).

40. Z nadepsaných východisek tedy zdejší soud vycházel v rámci přezkumu napadeného územního plánu, přičemž v projednávaném případě byla jádrem návrhové argumentace souhrnná námitka nepřezkoumatelnosti jeho odůvodnění. Navrhovatelé v daném směru namítli, že v předmětném územním plánu absentuje odůvodnění změn ve vymezení funkčního využití plochy bydlení oproti dřívějšímu územnímu plánu, dále změn ve funkčním využití ploch v dotčené lokalitě (tj. v navrhovateli konkrétně uváděných plochách), jakož i změn souvisejících se zavedením maximální výškové hladiny a jejího vlivu na životní prostředí.
41. K tomu je třeba v obecné rovině uvést, že i odůvodnění územního plánu jako opatření obecné povahy musí obsahovat esenciální náležitosti kladené na odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí, zejména srozumitelné vylíčení důvodů rozhodnutí, podkladů, z nichž příslušný orgán při vydávání opatření obecné povahy vycházel, a právních úvah, kterými se řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Pokud tyto náležitosti odůvodnění postrádá, je opatření obecné povahy (zde územní plán) zatíženo procesní vadou a jako nepřezkoumatelné musí být zrušeno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, nebo ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39). Na druhou stranu je nicméně nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určitý úkon správního orgánu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro který byl vydán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, jehož závěry se sice týkají rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak lze úvahy o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí aplikovat rovněž na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy). Dále platí, že není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat; zrušení pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze úkon správního orgánu meritorně přezkoumat. V tomto ohledu je příležitým upozornit i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, v němž bylo konstatováno, že *„[n]epodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námítka, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33). (...) Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že „by fakticky zcela chybělo“. Pokud dotčený vlastník neuplatní konkrétní námítka, nemusí odpůrce na jeho situaci reagovat. Opatření však musí být vždy alespoň v obecné rovině odůvodněno.“*
42. Současně je třeba zmínit judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž je patrné, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce (zde navrhovatelů) o tom, jak by mělo být rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí (opatření obecné povahy) přezkoumat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 122/2020-20, nebo ze dne 14. 1. 2022, č. j. 4 Azs 42/2020-49, jejichž závěry se opět týkají rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak lze úvahy o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí i v tomto ohledu aplikovat na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy). Možno

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

připomenout též závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, č. j. 2 Afs 65/2007-169, že „nepřezkoumatelnost však nelze fakticky zaměňovat za subjektivně pocítovanou nespokojenost s úrovní odůvodnění napadeného rozsudku (pozn. soudu – zde opatření obecné povahy), resp. za nespokojenost s výsledkem řízení“.

43. V kontextu nyní projednávaného případu je tak nutno zdůraznit, že sama obecnost odůvodnění opatření obecné povahy nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatelů důvodem pro jeho zrušení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, nebo ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, či nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Zůstali-li tedy navrhovatelé ve věci bez objektivních důvodů zcela pasivní, což v návrhu ostatně sami ani nijak nerozporovali, pak „na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (...), nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. (...) Až na základě podané námítky či připomínky by byl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit (rozsudek ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-48).“ (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019-50, nebo ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113). Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33, také popřel, že „pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastnímu právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy. Nelze zde pomíjet procesní pasivitu navrhovatele během přípravy územního plánu. Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námítku tak mohl např. upřesnit, proč na určitém pozemku byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoli v sousedství byla vymezena jiná (viz stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Bez toho, že by stěžovatel 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.“ Poukázat je možno i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62, podle kterého, „[a]ni skutečnost, že v rámci přípravy územního plánu bylo jejich pozemkům přiřazeno požadované funkční využití, nezakládá legitimní očekávání ohledně této skutečnosti. Proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválený územní plán) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání (k tomu srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.“
44. V posuzované věci soud zároveň připomíná fakt, že opatření obecné povahy (zde územní plán) je třeba vnímat komplexně – tj. jako jeden celek. Z výroku ve spojení s jeho odůvodněním pak má být ve světle závěrů plynoucích z nadepsané judikatury patrné, jaká hlediska byla důvodem přijatého řešení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016-59). Nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy tedy bez dalšího nelze založit toliko na izolovaných skutečnostech, jsou-li tyto vytrženy z celkového kontextu výroku a odůvodnění opatření obecné povahy, resp. bez zohlednění všech informací plynoucích z jeho obsahu, jakož i jejich vzájemných souvislostí.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

45. Vycházejí z veškerých shora popsaných okolností a judikатурních závěrů tak soud v nyní řešené věci k řádně uplatněným námitkám navrhovatelů neshledal napadený územní plán nepřezkoumatelným. Z jeho textové části, ve spojení s částí grafickou, totiž v odpovídající míře obecnosti plyne odůvodnění potřeby ploch pro výstavbu (resp. zastavitelných ploch), když bylo srozumitelně popsáno, že hlavním cílem rozvoje města Liberec je výhledová velikost cca 110 000 trvale bydlících obyvatel k roku 2030, dosažitelná v rámci standardně očekávaných trendů přirozené obměny a migrace, jakož i s ohledem na probíhající změny rozmístění bydlících obyvatel na území města a na atraktivitu a probíhající vývoj území přilehlých obcí, s nimiž Liberec vytváří funkční aglomeraci (pozn. soudu - ke dni 31. 12. 2019 byla velikost 104 802 obyvatel – viz část B.2.1.9 odůvodnění T2 územního plánu). Pro dosažení nadepsané výhledové velikosti pak byla stanovena potřeba vytvořit na území města podmínky pro dokončení „rozestavěných“ cca 1 790 bytových jednotek a pro realizaci nových cca 10 590 bytových jednotek ve formách a lokalitách zohledňujících přiměřeně potenciál a hodnoty všech částí města včetně jejich sociální a ekonomické reality (viz část B.2 výroku T1 územního plánu). Funkce bydlení přitom má být posilována přednostně rozmanitými soustředěnými formami na plochách smíšených obytných centrálních (SC) v městském centru a podél z něj vycházejících radiál a na plochách bydlení (BO) v návaznosti na lokální centra (viz část C.2.1 výroku T1 územního plánu). Dle územního plánu je tedy třeba pokračovat v poměrně rovnoměrném kapacitním rozvoji zastavitelných ploch v jednotlivých městských sektorech a současně v jednotlivých lokalitách vycházet ze stávající prostorové struktury představující hodnoty města (viz část C.3 výroku T1 územního plánu). Co se týče konkrétně urbanistického sektoru 11-Sever, v němž se nachází navrhovatelů výslovně namítané plochy, územní plán s vazbou na městské části Pavlovice a Ruprechtice konstatoval využití rozvojového potenciálu celoměstských obslužných funkcí a městského bydlení s plynulým přechodem do příměstského sídla Stráže nad Nisou. Stran prostorových požadavků byla zároveň uvedena rozsáhlá dostavba městského prostoru Pavlovic za plochodrážním stadionem, a to za dodržení principu postupného snižování hladiny a hustoty zástavby od středu města k okrajům (viz část C.5.0.13 výroku T1 územního plánu). Odůvodněno bylo též samotné vymezení zastavěného území, včetně jeho účelného využití a potřeby vymezení zastavitelných ploch, přičemž byl seznatelně zohledněn mj. i dřívější územní plán z roku 2002 (viz části C.1 a C.2 odůvodnění T2 územního plánu). Popsány byly v tomto ohledu i předpoklady, za kterých bude probíhat rozvoj demografického potenciálu města (resp. potřeba realizace bytové výstavby). Poměrně rovnoměrný rozvoj zastavitelných ploch v plnohodnotných městských částech je přitom dle odůvodnění územního plánu umožněn promísením funkční struktury města, která umožní v každém sektoru zachovat zastoupení všech základních funkcí města a relativně rovnoměrné naplnění zastavitelného prostoru města postupným zastavováním proluk jako pokračování dobře započatého dosavadního rozvoje města bez potřeby zakládat nový nebo výrazně upravovat založený funkční a prostorový koncept. Podle územního plánu je tedy intenzifikace využití zastavěného území pro město Liberec nezbytná s ohledem na výrazné ohraničení zastavitelného prostoru města komplexem ekologicky stabilních ploch, tvořících přírodní hodnoty a zároveň limity využití řešeného území (viz část C.4.1 odůvodnění T2 územního plánu). Zdůrazněn byl také fakt, že napadený územní plán vychází z dřívějšího územního plánu a jeho následných změn, přičemž základní koncepce rozvoje území včetně urbanistické koncepce je stanovena na základě výhledové potřeby bytů a dalších potřeb území (viz část H.2 odůvodnění T2 územního plánu).
46. Stejně tak byl dle soudu napadený územní plán dostatečně odůvodněn i v části týkající se vymezení funkčního využití plochy bydlení. K tomu je předně třeba obecně upozornit na Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

to, že podmínky pro funkční využití a prostorové uspořádání území (též regulativy) byly stanoveny společně pro celé správní území města Liberec, přičemž byly definovány pro jednotlivé barevně rozlišené plochy s rozdílným způsobem využití označené regulačními kódy v hlavním výkresu a pro rozvojové plochy navíc ve výkresu základního členění území. Území města Liberec je tak dle územního plánu z hlediska funkčního využití beze zbytku složeno z jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití, určených ke stanovení územních podmínek, zejména pro vzájemně se doplňující, podmiňující nebo nekolidující činnosti, pro další členění ploch na pozemky a pro stanovení ochrany veřejných zájmů v těchto plochách (viz část F výroku T1 územního plánu). Popsány byly v územním plánu též činnosti, stavby, zařízení a jiná opatření podle jejich přípustnosti v jednotlivých plochách (viz část F.2.3 výroku T1 územního plánu) a současně bylo specifikováno mj. i využití ploch BO – bydlení všeobecné i ploch SC – smíšené obytné centrální, na které navrhovatelé v návrhu výslovně poukázali (viz části F.2.4.1 a F.2.4.3 výroku T1 územního plánu). V rámci podmínek prostorového uspořádání (resp. k ochraně krajinného rázu) byly pro celé území města Liberec též zřejmým způsobem stanoveny prostorové regulativy. Současně však bylo zdůrazněno, že to nezabývá stavebníky v případě vyžádání příslušným dotčeným orgánem prokázat (ne)narušení krajinného rázu u každého konkrétního stavebního záměru. Stabilizovaným plochám a rozvojovým plochám vymezeným v grafické části územního plánu tak byly přiřazeny jednoznačné regulační kódy určující vyjma samotného funkčního využití také jejich prostorové uspořádání – výškovou hladinu zástavby, intenzitu využití ploch (tj. koeficient zastavění a koeficient zeleně) a cílový charakter zástavby (viz části F.4 výroku T1 územního plánu). Opět přitom bylo upozorněno na skutečnost, že na dosažení stanovených hodnot maximální výškové hladiny zástavby a koeficientu zastavění není právní nárok, a ty tudíž mohou být sníženy v dalších fázích projektové přípravy na základě podrobného vyhodnocení vlivů urbanistických hodnot a limitů využití území (viz části F.4.4 výroku T1 územního plánu).

47. Ve vztahu k dřívějšímu územnímu plánu pak bylo v daném kontextu výslovně uvedeno, že oproti němu bylo v (novém) územním plánu doplněno již shora odkazované řešení prostorových a kapacitních regulativů včetně určení charakterů zástavby (viz část C.0.2 odůvodnění T2 územního plánu). Dále bylo konstatováno, že se nově (tj. oproti konceptu územního plánu a seznatelně i oproti dřívějšímu územnímu plánu) nerozlišují plochy bydlení (BO) na specifické podfunkce (tj. plochy městské, venkovské atd.), neboť zástavba na území města Liberec má kromě okrajových venkovských částí v principu městský charakter rozlišitelný z hlediska prostorového uspořádání a intenzity právě regulativy stanovenými pro každou plochu specificky včetně cílového charakteru zástavby. Dle územního plánu jsou pak z hlediska charakteru bydlení – individuálního a hromadného, měřítkem opět regulativy stanovené pro každou plochu specificky, které v principu určují výškou a plošnou intenzitou zastavění kapacitní a prostorotvorné dopady na území, o něž se při stanovení charakteru bydlení z hlediska rozvoje města primárně jedná. Územní plán poté při uspokojení téměř všech záměrů pro individuální bydlení odůvodnitelných z hlediska plošného rozvoje města navrhuje další zvyšování podílu bydlení v hromadných formách, když v tomto ohledu usiluje o zachování obecného principu přechodu řídnoucí zástavby města do příměstské krajiny a nepřekročení pomyslné „hranice města“ s výjimkou doplnění proluk ve stávající zástavbě odůvodněného naplněním sociálního pilíře udržitelného rozvoje. Plošný a kapacitní poměr mezi individuálními a hromadnými formami bydlení je podle územního plánu stanoven za zjednodušujícího předpokladu, že individuální formy mají do 2 nadzemních podlaží a hromadné formy mají 3 nadzemní podlaží. Plnit výhody obou kategorií by měly tradiční obytné plochy („zahradní města“)

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

navazující na centrum města ve všech směrech v nepříliš diferencované struktuře rozvíjející se převážně podél radiál směrem k historickým centrům dílčích postupně připojených městských částí (viz část C.4.2 odůvodnění T2 územního plánu). Konkrétně k sektoru 11-Sever územní plán uvádí, že tento je tvořen převážně obytnými částmi charakteru sídlišť Pavlovice, Ruprechtice a tradičními i novodobými částmi městských rodinných domů i venkovských rodinných domů podhorského rekreačního charakteru v původních sídlech Krásná Studánka, Radčice a Kateřinky, přičemž upozorňuje na existenci nenaplněných rozvojových ploch plynoucích z dřívějšího územního plánu (viz část C.4.5.13 odůvodnění T2 územního plánu). Podle územního plánu přitom byly rozvojové plochy – tj. zastavitelné plochy, plochy přestavby a plochy změn v krajině, navrženy mj. právě na základě dosud nevyužitých ploch plynoucích z dřívějšího územního plánu, když nebyl do územního plánu zařazen minimální podíl těchto ploch, a to v případě existence závažných koncepčních důvodů (např. střet s novými limity využití území nebo zájmy dotčených orgánů). Stran bližšího odůvodnění všech rozvojových (zastavitelných) ploch pak bylo v územním plánu poukázáno na dokument odůvodnění návrhu rozvojových ploch T3 územního plánu (viz část C.4.6 odůvodnění T2 územního plánu). Konstatována byla v územním plánu také skutečnost, že pro jeho zpracování byla datová i textová část upravena dle Standardu vybraných částí územního plánu – metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj z roku 2019. Ambicí pořizovatele i zpracovatele územního plánu bylo dosáhnout oproti dřívějšímu územnímu plánu minimalizace počtu kategorií ploch s rozdílným způsobem využití a maximalizace rozlohy homogenních ploch s jednotnými podmínkami za účelem zobecnění koncepce bez nadbytečného vyvolávání požadavků na změny. Po dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj územní plán přebíral pouze vybrané kategorie ploch s rozdílným způsobem využití a jejich regulativy přizpůsobil předchozím fázím návrhu územního plánu. Zároveň bylo dohodnuto pravidlo 1 rozvojová plocha = 1 plocha s rozdílným způsobem využití, což dle odůvodnění územního plánu umožní systémově naplňovat (ne)zastavitelnost ploch pomocí specifických regulačních kódů a provázat identifikaci rozvojových ploch v popisu urbanistické koncepce s vyhodnocením lokalit záborů půdního fondu (viz části C.7.0.1 až C.7.0.3 odůvodnění T2 územního plánu). Plochy s rozdílným způsobem využití poté byly označeny v souladu se Standardem vybraných částí územního plánu novými kódy a názvy (viz část C.7.2 odůvodnění T2 územního plánu). Dle územního plánu se při primárním členění území podle přípustných činností na funkční plochy prolínají základní charaktery území – obytný, rekreační, produkční a krajinný, v převážně polyfunkčních kategoriích ploch, jejichž původně zamýšlená redukována množina zajišťující možnosti flexibilního vývoje města se po zásadách zejména dotčených orgánů při projednání výrazně rozšířila o monofunkční plochy chránící striktně jejich rezortní zájmy. Vymezeny byly v této souvislosti mj. i plochy BO – bydlení a SC – smíšené obytné centrální (viz části C.7.2.15 a C.7.2.18 odůvodnění T2 územního plánu), a to způsobem odpovídajícím jejich charakteristice právě dle Standardu vybraných částí územního plánu pro plochy bydlení všeobecné (BO) a plochy smíšené obytné centrální (SC) - resp. citací příslušných pasáží odkazovaného standardu. Odůvodněny byly v územním plánu též podmínky prostorového uspořádání, přičemž bylo poukázáno zejména na regulační kódy včetně bližšího rozboru stanovení výškové hladiny, koeficientu zastavění, koeficientu zeleně a cílového charakteru zástavby, které byly přiřazeny všem stabilizovaným i rozvojovým plochám v podrobném členění za účelem jednoznačné identifikace základních charakteristik ploch z grafické části dokumentace. Stran cílového charakteru zástavby bylo uvedeno, že se jedná o „neexaktní“ vyjádření způsobu zástavby srozumitelné odborné i laické veřejnosti, přičemž je tento parametr reakcí na „příliš exaktní“ a svazující dikci

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

ostatních stanovených regulativů. Měl by však nehledě na nezbytné respektování podrobných regulativů motivovat zpracovatele a pořizovatele následných fází projektové přípravy k řešením odpovídajícím přijaté filozofii prostorového utváření dané lokality (viz část C.7.4 odůvodnění T2 územního plánu).

48. Vzhledem k výše uvedenému, jakož i zejména s odkazem na plné znění poukazovaných částí napadeného územního plánu, tudíž zdejší soud vyhodnotil, že dotčené opatření obecné povahy obsahuje v souladu s nadepsanou judikaturou dostatečné odůvodnění vymezení funkčního využití plochy bydlení, a to i ve světle „změny“ oproti dřívějšímu územnímu plánu. Z textové části územního plánu totiž lze najisto seznat odůvodněnou potřebu ploch pro výstavbu (resp. zastavitelných ploch), přičemž je možno upozornit též na fakt, že v tomto ohledu územní plán zjevně vychází z dřívějšího územního plánu a jeho následných změn, když byly rozvojové plochy navrženy mj. právě na základě dosud nevyužitých ploch dřívějšího územního plánu. Zdůrazněno poté bylo oproti dřívějšímu územnímu plánu doplnění řešení prostorových a kapacitních regulativů včetně určení charakterů zástavby a jejich zásadní vliv na systémové naplňování (ne)zastavitelnosti jednotlivých ploch. Zdůvodněno bylo také nerozlišování plochy bydlení (BO) na specifické podfunkce (tj. bydlení městské, venkovské atd.). Poukázat lze i na to, že plochy s rozdílným způsobem využití byly označeny v souladu se Standardem vybraných částí územního plánu novými kódy a názvy. V kontextu veškerých shora popsanych informací pak nelze považovat územní plán za nesrozumitelný ani v části samotného odůvodnění plochy bydlení všeobecné (BO), byť zde vyjma jasné definice této plochy právě podle Standardu vybraných částí územního plánu, bylo též nadbytečně a nepřiléhavě uvedeno, že „*oproti konceptu územního plánu se v územním plánu už nerozlišují plochy bydlení a plochy smíšené obytné*“. Předmětné nadbytečné konstatování totiž již v úplnosti nezmiňovalo, že v konceptu územního plánu (viz dokumentace konceptu územního plánu) byly pro rozvoj bydlení vymezeny přednostně plochy bydlení (BC) a plochy smíšené obytné (BS), které tedy nebyly v územním plánu (resp. jeho finálním řešení) dále užity, jak je zřejmé z prostého srovnání těchto dokumentů. Rovněž tak nebyl zcela vhodně uveden odkaz na plochy smíšené obytné ve vztahu k vyhlášce č. 501/2006 Sb., avšak v této části zůstává stěžejním, že dané odůvodnění svým obsahem jednoznačně odkazuje na popis plochy bydlení všeobecné (BO) ve smyslu Standardu vybraných částí územního plánu (ve spojení s jejím vymezením v části F.2.4.1 výroku T1 územního plánu), přičemž zde bylo také zdůrazněno, že pohoda bydlení v čistě obytných souborech je zajištěna pomocí prostorových regulativů. Přitom stále nelze odhlédnout od okolnosti, že navrhovatelé zůstali v průběhu pořizování a přijímání namítaného územního plánu (tj. po dobu několika let), bez jakýchkoliv relevantních důvodů, zcela pasivní (tj. neuplatnili žádné námitky ve věci). V takovém případě tedy dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu na odůvodnění územního plánu nebylo možno klást přehnané nároky, resp. plně postačovalo odůvodnění v odpovídající (obecné) rovině, což bylo dle hodnocení soudu splněno. Ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval i v navrhovateli odkazovaném rozsudku ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113, který se konkrétně zabýval funkční změnou plochy z výrobní na obytnou (tj. skutkově zásadně odlišnou otázkou, než v nyní projednávané věci), že je-li navrhovatel zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu. Zároveň je na tomto místě nutno zopakovat, že dle dříve poukazované judikatury platí, že obecnost odůvodnění opatření obecné povahy představuje zásadní nezákonnost jen pokud je natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“, což však v řešeném případě najisto nelze shledat.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

49. Jedná-li se dále o návrhovou argumentaci stran absence odůvodnění změn ve funkčním využití ploch v dotčené lokalitě - tj. v navrhovateli konkrétně uváděných plochách Z.11.106.BO.3.25.50.z, Z.11.108.SC.5.40.40.z, Z.11.110.BO.3.25.50.p, Z.11.111.BO.3.25.50.z a Z.11.105.PP, pak ani těmito tvrzením zdejší soud nepřisvědčil. Navrhovatelé namítli, že z napadeného územního plánu nelze seznat, v čem se změnila celková koncepce dotčené lokality (resp. dosavadní způsob jejího využití). V tomto ohledu soud nejprve uvádí, že navrhovateli výslovně namítané plochy byly i dle dřívějšího územního plánu zastavitelným územím (tj. plochami k zastavění určenými), a to konkrétně plochami bydlení, blíže určenými jako bydlení městské (BM) a bydlení čisté (BČ). Plochy bydlení čistého (BČ) byly dřívějším územním plánem definovány jako území určená pro bydlení převážně v rodinných domech s příslušejícími zahradami s převažující funkcí rekreační. Určujícím typem zástavby byly rodinné domy a vily, případně viladomy s maximální výškou objektů tři podlaží včetně podkroví, přičemž určujícímu typu zástavby bylo třeba svým charakterem přizpůsobit i stavby určené pro jiné přípustné činnosti. Přípustné zde byly i stavby občanské vybavenosti místního významu. Plochy bydlení městského poté byly území určená k bydlení v bytových domech doplněných o vybavenost městského charakteru odpovídajícího okolní zástavbě a charakteru bydlení. Určujícím typem zástavby byly vícepodlažní bytové domy, bytové domy v blocích, viladomy, a panelové domy (sídlištní zástavba). V plochách bydlení městského byla přípustná též integrovaná zařízení vybavenosti a samostatné stavby občanské vybavenosti převážně místního významu. Napadený územní plán tedy v dotčené lokalitě zjevně nijak nezavedl ve vztahu k namítaným plochám jejich (novou) zastavitelnost, ani nezměnil jejich funkční využití ve smyslu jejich (primárního) určení jako plochy pro bydlení. Jak přitom bylo uvedeno už shora, v textové části územního plánu je odpovídajícím způsobem odůvodněno, proč se nově nerozlišují plochy bydlení (BO) na dřívější specifické podfunkce (tj. plochy městské, venkovské atd.), přičemž byla zavedena plocha bydlení všeobecné - BO (viz část F.2.4.1 výroku T1 územního plánu), která byla dále definována právě s odkazem na Standard vybraných částí územního plánu jako plocha s převažující funkcí bydlení, doplněná občanským vybavením, jehož působnost může přesahovat potřeby vymezeného území, při zachování kvality obytného prostředí a pohody bydlení. Součástí plochy mohou být dále pozemky veřejných prostranství, místní dopravní a technické infrastruktury, zeleně a malých vodních ploch a toků (viz část C.7.2.15 odůvodnění T2 územního plánu). K tomu je také možno doplnit, že v samotném Standardu vybraných částí územního plánu se uvádí, že se plochy s rozdílným způsobem využití dělí v první úrovni mj. na plochy bydlení (B) a až ve druhé úrovni na plochy bydlení všeobecné (BO). Stejně tak je vymezena první úroveň ploch smíšených obytných (S) a druhá úroveň ploch smíšených obytných centrálních (SC). Standard vybraných částí územního plánu zároveň k tomuto členění ploch uvádí, že jím popsané charakteristiky ploch „vymezují pouze rámcovou specifikaci a charakter podrobněji členěných ploch, přičemž nejsou vyčerpávající.“ Jedná se tedy o popis „základních vlastností dané plochy, který by mohl sloužit jako podklad pro popis hlavního využití.“ Pominout v tomto ohledu pak nelze ani územním plánem zavedené jasné prostorové a kapacitní regulativy včetně určení charakterů zástavby, přičemž i v této části byl napadený územní plán shledán přezkoumatelným, jak už bylo dříve vyloženo. Dostatečně zdůvodněno bylo ostatně i to, proč územní plán směřuje (mj. tedy i v této lokalitě) ke zvyšování podílu bydlení v hromadných formách (resp. k intenzifikaci zástavby).
50. K bližšímu odůvodnění všech namítaných rozvojových (zastavitelných) ploch je pak třeba poukázat na odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu ve spojení s grafickou částí územního plánu. Zde se v kontextu již výše popsaných skutečností pro plochu Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

Z.11.106.BO.3.25.50.z (Polní – soustředěné bydlení) uvádí, že tato má plnit hlavní rozvojové potřeby města, přičemž se má jednat o obytnou lokalitu ve vazbě na již zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu. Zmíněno je též uspokojení podnikatelského záměru soukromého subjektu v souladu s požadavkem na dosažení výhledové velikosti města. K ploše Z.11.108.SC.5.40.40.z (Za plochou dráhou – lokální centrum) je konstatováno, že má plnit hlavní rozvojové potřeby, kdy se má jednat o lokalitu soustředěného bydlení včetně občanského vybavení ve vazbě na zastavěné území sportovního areálu a připravenou infrastrukturu. Poukázáno bylo také na uspokojení podnikatelského záměru v souladu s požadavkem posílení obslužných funkcí města a jeho výhledové velikosti. Pro plochu Z.11.110.BO.3.25.50.p (Za plochou dráhou – soustředěné bydlení) se uvádí, že má jít o obytnou lokalitu ve vazbě na zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu, a to pro uspokojení zájmu o individuální bydlení v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města. K ploše Z.11.111.BO.3.25.50.z (Za plochou dráhou – soustředěné bydlení) se zmiňuje, že se má jednat o obytnou lokalitu ve vazbě na zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu, pro uspokojení zájmu o individuální bydlení v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města. Stran plochy Z.11.105.PP (Polní-Balbínova – místní komunikace) se uvádí, že má plnit hlavní rozvojové potřeby, a to propojením místní uliční sítě k zajištění dopravní obsluhy rozvojových ploch pro prostupnost daného území. K navrhovateli pouze příkladmo odkazovaným plochám Z.11.102.BO.2.15.70.p a Z.11.103.BO.2.20.60.p a Z.11.96.BO.2.20.60.p, které byly navíc zmíněny v kontextu otázky samotné nepřiměřenosti jejich funkčního vymezení, poté bylo uvedeno, že se se v případě plochy Z.11.102.BO.2.15.70.p má jednat o obytnou lokalitu ve vazbě na zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu, za současného uspokojení zájmu o individuální bydlení v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města. Plochy Z.11.103.BO.2.20.60.p a Z.11.96.BO.2.20.60.p pak mají představovat obytnou lokalitu ve vazbě na zastavěné území obytných ploch a připravenou infrastrukturu, přičemž poslouží k uspokojení podnikatelského záměru soukromého subjektu v souladu s požadavkem dosažení výhledové velikosti města.

51. Na základě všech nadepsaných okolností a judikатурních závěrů tak soud shledal odůvodnění územního plánu plynoucí z jeho textové části ve spojení s částí grafickou srozumitelným, logickým a dostatečně přesvědčivým rovněž ve vztahu k navrhovateli výslovně namítaným plochám. Ani v této části přitom nebylo možno pominout procesní pasivitu navrhovatelů během přípravy daného územního plánu. Teprve až v reakci na námitku navrhovatelů by totiž v procesu pořizování územního plánu mohlo být např. v podrobnostech upřesněno (vyloženo), proč na určitém pozemku byla vymezena konkrétní funkční plocha a určité prostorové regulativy (resp. míra jistého parametru), ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná či jinak. Bez toho, že by pořizovatel územního plánu dostal na základě podané námítky (či připomínky) možnost provést takto detailní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence případné odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli, svévoli, či nerovné (diskriminační) zacházení s jednotlivými pozemky nebo jejich vlastníky. Z odůvodnění územního plánu je tedy dle soudu i ve vztahu k dotčené lokalitě (tj. namítaným plochám) odpovídajícím způsobem zřejmé, proč zde bylo stanoveno právě to které funkční využití, a to při současném (logickém) zachování dostatečné míry kontinuity vážící se k dřívějšímu územnímu plánu [tj. stanovení ploch (BO) - bydlení všeobecné, resp. v ploše Z.11.108.SC.5.40.40.z plochy (SC) - smíšená obytná centrální, namísto ploch (BČ) - bydlení čisté a (BM) - bydlení městské dle dřívějšího územního plánu].

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

52. Soud zároveň zdůrazňuje, že navrhovatelé v tomto ohledu (tj. vedle samotného stanovení funkčního využití plochy) značně pomíjí význam zavedení jasných a odůvodněných prostorových a kapacitních regulativů (tj. výškové hladiny, koeficientu zastavění a koeficientu zeleně) včetně určení cílového charakterů zástavby (naproti jejich neexistence v dřívějším územním plánu), jako zjevných limitů sloužících právě pro ochranu krajinného rázu na celém území města Liberec, resp. bránících libovůli a excesům ve výkladu prostorového uspořádání. Na dosažení takto stanovených hodnot maximální výškové hladiny zástavby a koeficientu zastavění přitom není právní nárok, na což bylo ostatně v územním plánu i upozorněno, přičemž tak mohou být dané regulativy ještě sníženy v dalších fázích projektové přípravy na základě podrobného vyhodnocení vlivů urbanistických hodnot a limitů využití území. Případným je také k dotčené lokalitě v tomto smyslu zmínit, že rozhodování o změnách v území na těchto plochách je podmíněno i zpracováním územní studie (viz výkres základního členění území, část L výroku T1 územního plánu a část C.12 odůvodnění T2 územního plánu). Rovněž tak bylo stanoveno, že v dalších stupních projektové přípravy bude třeba prokázat řešení vnitřní technické infrastruktury a způsobu vymezení veřejných prostranství na celé ploše včetně návaznosti na širší území.
53. Ačkoliv tedy v řešeném případě došlo v důsledku pořízení nového územního plánu seznatelně k jistým „změnám“ ve vymezení funkčních ploch bydlení, odvozených od jiného způsobu definičního vymezení území (dle Standardu vybraných částí územního plánu), jinak formulovaných hlavních účelů využití území, jiných podmínek přípustného a nepřípustného využití a dalších (bližších) podmínek regulace, jak už bylo dříve popsáno, z územního plánu byly patrné, a to za dané situace v míře plně odpovídající nadepsaným judikатурním závěrům, věcné důvody takových „změn“ - tj. i ve vztahu k jednotlivým částem území (resp. konkrétním plochám). Pro zdejší soud přitom nebylo zásadním, jak odpůrce jednotlivé „změny“ technicky označil, ale zda je v obsahové náplni územního plánu (resp. „nových“ funkcí a funkčního typu) dostatečně odůvodnil. Soud pak i v této části vyhodnotil, že i přes značnou obsáhlost dotčeného územního plánu, který se váže k celému území města Liberec, bylo ve vztahu ke konkrétním (namítaným) plochám v dostatečné míře a logicky odůvodněno určení jejich funkčního využití včetně stanovení prostorových regulativů. V daném ohledu tak napadený územní plán splňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu (za použití § 68 odst. 3 správního řádu podle § 174 odst. 1 správního řádu), na řádné odůvodnění.
54. Na tomto závěru poté nemohou nic změnit ani toliko dílčí rozdíly (resp. nesprávnosti) v samotném nadepsání (popisku) jednotlivých namítaných ploch v koncepci rozvojových ploch a odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu, neboť podstatnou zde zůstává jednoznačná specifikace a charakteristika těchto ploch prostřednictvím daných regulačních kódů ve spojení s odůvodněním těchto ploch. Regulační kódy jsou přitom v celém územním plánu (tj. textové i grafické části) vymezeny pro jednotlivé plochy jasně a neměnným způsobem. Nepřípadně pak navrhovatelé stran vad odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu namítají určité skutečnosti plynoucí pouze z popisu historických změn dotčených ploch v procesu přijímání územního plánu, když tyto účelově a bez časového určení vytrhávají z celkového kontextu jejich rekapitulace, přičemž tedy nijak nereflektují výslednou informaci týkající se finálního řešení té které plochy a zejména jejího (věcného) odůvodnění.
55. Pokud se dále v souvislosti s namítanými plochami Z.11.106.BO.3.25.50.z, Z.11.108.SC.5.40.40.z, Z.11.110.BO.3.25.50.p a Z.11.111.BO.3.25.50.z jedná o

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

přezkoumatelnost napadeného územního plánu ve vztahu ke stanovení výškové hladiny zástavby, soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zaměřil na posouzení toho, zda byl (nově zavedený) prostorový regulativ výškovou hladinou zástavby stanoven určitě, zda byl odůvodněn a zda se tak stalo ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám. Po posouzení těchto otázek dospěl zdejší soud k závěru, že výšková hladina zástavby byla v textové a grafické části územního plánu vymezena jasně, srozumitelně a logicky (viz zejména části F.4.2 výroku T1 a C.7.4.5 odůvodnění T2 územního plánu ve spojení s odůvodněním rozvojových ploch T3 územního plánu a jeho grafickou částí). Zřejmým cílem zavedení výškové hladiny zástavby bylo dosáhnout právě přiměřeně rovnoměrné hladiny zástavby v jednotlivých plochách pro dosažení vyváženého obrazu města při umožnění jeho růstu i uspokojení oprávněných zájmů obyvatel stávající zástavby a při konkrétní identifikaci žádoucích odchylek (dominanty). Výška stavby v metrech pak byla v zásadě definována jako největší přípustný rozdíl mezi výškami nejvyššího bodu příslušné stavby a nejnižšího bodu terénu přilehajícího k této stavbě. Současně však v územním plánu nelze na výškovou hladinu zástavby v konkrétní ploše nazírat izolovaně, aniž by tedy nebyly zohledněny veškeré konsekvence funkčního a prostorového uspořádání plochy dle ostatních stanovených regulativů. Konkrétní stanovené hodnoty tohoto regulativu pro dotčenou (namítanou) lokalitu poté plynou z již odkazovaného odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu ve spojení s jeho grafickou částí, ze kterých jsou v odpovídající míře konkrétnosti zjevné okolnosti (resp. podmínky), které byly v těchto lokalitách v rámci stanovení určité hodnoty výškové hladiny zástavby zohledněny.

56. Pro úplnost soud v této souvislosti uvádí, že poukázali-li navrhovatelé na to, že v plochách bydlení čistého (BČ), které dle dřívějšího územního plánu zabíraly značnou část dotčené (namítané) lokality, byla (maximální) výška zástavby (objektů) stanovena na „tři podlaží včetně využitelného podkroví“, a to bez jakékoliv bližší specifikace konkrétní výšky objektů (resp. podlaží), napadený územní plán v této části jednak v souladu se zachování dostatečné míry kontinuity a ve zřejmé vazbě na již zastavěná území okolních obytných ploch a jednak v kontextu snahy o dosažení přiměřeně rovnoměrné hladiny (budoucí) zástavby stanovil jasný výškový regulativ. Konkrétně pro namítané plochy Z.11.106.BO.3.25.50.z, Z.11.110.BO.3.25.50.p a Z.11.111.BO.3.25.50.z regulačním kódem 3, což odpovídá stanovené maximální výšce objektů 15 m [= podlažnost (3 nadzemní podlaží) \* 3 m + případných 6 m „maximálního bonusu“, kterého však lze využít pouze za dodržení striktně určených pravidel (viz část F.4.2.1 výroku T1 územního plánu)]. Stran plochy Z.11.108.SC.5.40.40.z je poté nutno uvést, že byť toliko v její určité části byl oproti dřívějšímu územnímu plánu [bydlení čisté (BČ)] určen nově výškový regulativ hodnotou 5, z odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu ve spojení s jeho grafickou částí je tento krok znovu dostatečně odůvodněn, neboť je zřejmé, že má tato plocha sloužit soustředěnému bydlení včetně občanského vybavení ve vazbě na zastavěné území sportovního areálu a připravenou infrastrukturu, a to v souladu s požadavkem posílení obslužných funkcí města a jeho výhledové velikosti. Důvody intenzifikace využití dané plochy jsou tudíž z obsahu územního plánu i v této části v odpovídající míře konkrétnosti seznatelné.
57. Dle soudu tak navrhovatelé pro nyní projednávaný případ nepřiléhavě poukázali na podobnost s věcí řešenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015-63 (resp. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014-551), neboť se závěr odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu týkal situace, kdy odůvodnění změny územního plánu ve vztahu ke konkrétním lokalitám, kterých se to týkalo, zcela absentovalo, což však v daném případě dle názoru zdejšího soudu Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

nenastalo. Každý soudem projednávaný případ je přitom třeba hodnotit s přihlédnutím k jeho specifickým okolnostem.

58. V návaznosti na veškeré popsané okolnosti soud považuje na tomto místě za případné též konstatovat, že ačkoliv navrhovatelé v nadepsaných částech návrhové argumentace obsáhle namítli nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu, spíše než s absencí jeho odůvodnění ve smyslu nepřezkoumatelnosti (obecně) nesouhlasí s jeho vlastními závěry ve věci, resp. s konkrétně přijatým řešením, což však samo o sobě svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění dotčeného územního plánu. Nadto je nutno zdůraznit, že se navrhovatelé prostřednictvím namítané nepřezkoumatelnosti územního plánu týkající se vymezení funkčního využití a prostorového uspořádání jednotlivých ploch, zřejmým způsobem snaží fakticky namítnout, resp. rozporovat správnost či vhodnost, samotného stanovení jistých (odůvodněných) parametrů (zde zejména funkce využití a výškovou hladinu) definujících tu kterou plochu prostřednictvím regulačních kódů. Otázka konkrétní regulace určitých ploch – tj. jejich funkčního využití a prostorových a kapacitních regulativů (výškové hladiny, koeficientu zastavění a koeficientu zeleně) včetně určení cílového charakterů zástavby, za současné neexistence zjevného excesu v procesu územního plánování, který v daném případě soud neshledal, se přitom typicky váže právě k otázce proporcionality přijatého řešení. Proporcionalitou přijatého řešení se nicméně zdejší soud v posuzované věci nemohl zabývat (resp. tato nemohla být předmětem jeho přezkumu), jelikož ji dříve nemohl pro nedůvodnou pasivitu navrhovatelů posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. V projednávané věci totiž nebylo mezi účastníky řízení sporu o tom, že navrhovatelé mohli při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky (či připomínky) proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak (navíc po dobu několika let) neučinili. Soud tak za těchto okolností nemohl bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších dotčených osob, které svá práva případně i aktivně prosazovaly již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by navrhovatelé 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.
59. Jinak řečeno, v řešeném případě zdejšímu soudu z obsahu návrhu vyplynulo, že přinejmenším jedním z hlavních motivů při snaze docílit zrušení napadeného územního plánu je tzv. „politický nesouhlas“ s využitím dotčeného území. Zdejší soud, jak bylo výše předestřeno a doloženo odpovídající judikaturou, však při své rozhodovací činnosti opakovaně vymezil doktrínu minimalizace zásahů soudů ve správním soudnictví, pokud jde o pořizování a přijímání územního plánu. Soudy ve správním soudnictví tak nemohou bez dalšího přikročit ke zrušení napadeného opatření obecné povahy z důvodu, že politická vůle a přesvědčení určité části obyvatel dotčeného území (v této věci prezentovaná navrhovatelem) je jiná, než je vůle Zastupitelstva statutárního města Liberec. Soudům nepřisluší, aby posuzovaly naznačené politické otázky, resp. za dané situace soud nemůže být k podanému návrhu rozhodcem věcného sporu o využití určitého území, který měl být řešen a vypořádán právě v řízení před správním orgánem a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Nutno též v této souvislosti doplnit, že tvrzení navrhovatelů, že nový územní plán „nahrává“ developerským záměrům, resp. uspokojuje záměr soukromých subjektů na výstavbu větších bytových domů, je za daného stavu nepodložené a značně spekulativní, přičemž i kdyby bylo pravdivé, nejednalo by se *a priori* o nezákonnost územního plánu. Je-li totiž smyslem územního plánu obecné uspořádání a stanovení limitů řešeného území, nemůže soud takovýto územní plán zrušit jen proto, že jím – byť toliko potenciálně – může v budoucnu dojít k zásahu do vlastnických práv dotčených subjektů za situace, kdy tento Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

zásah z tohoto územního plánu ještě není přímo dovoditelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2011, č. j. 2 Ao 4/2011-100). Úkol bdít nad respektováním práv dotčených subjektů se totiž tímto výsledkem procesu územního plánování nevyčerpává, nýbrž zůstává i v procesech dalších, jako jsou např. řízení o vydání územních rozhodnutí, případně stavebních povolení.

60. K tomu je dále možno odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, v němž bylo ve vztahu ke konstantní judikatuře vztahující se k nástrojům územního plánování uvedeno, že *„vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku (...). Jestliže tedy individuální subjektivní právo na schválení určité konkrétní podoby územního plánu (obsahující určitý stavební záměr) nemá vlastník pozemku (regulovaného územním plánem), pak jej tím spíše nemůže mít vlastník pozemků, ať již přímo či nepřímo sousedících, nadto v případě, jedná-li se o obecnější typ územně plánovací dokumentace (...).“* Rovněž tak lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ve kterém bylo vysloveno, že *„[o]becně vzato totiž vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob.“* Pro úplnost je možné v tomto kontextu zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ve kterém bylo pro nyní posuzovanou věc přílehavě konstatováno, že *„v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“* V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, poté bylo popsáno, že *„[n]ávrh soudu podle § 101a s. ř. s. zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. 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.“* Právě takovouto optikou bylo třeba nazírat na soudní přezkum předmětné věci.“

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

61. Soud pak nepřisvědčil ani povšechným návrhovým tvrzením, že odpůrce v novém územním plánu neposoudil vliv „změny“ územního plánu v dotčené lokalitě na životní prostředí, zvláště na chráněné živočichy. K tomu navrhovatelé poukázali na to, že se v dokumentu odpůrce „ÚP Liberec – Vyhodnocení vlivu konceptu na ŽP“ u plochy Z11.111.BO.3.25.50.z, zmiňují negativní vlivy zástavby na lokalitu, přičemž upozornili také na hodnocení uvedené v nadepsaném dokumentu v části shrnutí ovlivnění složek životního prostředí za jednotlivé městské sektory – konkrétně pro sektor 11-Sever. V této souvislosti soud předně uvádí, že z odůvodnění územního plánu (ve spojení se spisovou dokumentací) seznatelně plyne, že se odpůrce posouzením vlivů územního plánu na životní prostředí (mj. i pro dotčenou lokalitu) zabýval. Tomu ostatně svědčí samotné pořízení a zpracování dokumentu Vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle přílohy ke stavebnímu zákonu, jakož i ve věci uplatněná a následně řešená stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, která jsou v odůvodnění T2 územního plánu výslovně uvedena, přičemž s nimi bylo i dále pracováno (tj. byla zohledněna). V této souvislosti je možno též zrekapitulovat, že na základě projednání konceptu územního plánu a požadavků dotčených orgánů a dalších dotčených subjektů byl následně zpracován návrh územního plánu (již obsahující nově zavedené regulační kódy), který se lišil od konceptu územního plánu, zejména redukcí navržených zastavitelných ploch, změnami ve stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití území a změnami zastavitelného a nezastavitelného území, přičemž tedy bylo dříve zpracované vyhodnocení dopracováno (pozn. soudu – pro konkrétní změny využití určitých území bylo předmětné vyhodnocení znovu doplněno v prosinci 2020). V poukazovaném dopracování přitom byly dodatečně vyhodnoceny nové a změněné skutečnosti a plochy, které nebyly předmětem vyhodnocení v konceptu územního plánu (viz část F.1 odůvodnění T2 územního plánu). Vlivy konceptu i upraveného návrhu územního plánu na životní prostředí tudíž byly vyhodnoceny ve všech podstatných aspektech, a to ve srozumitelných tabulkách i textech. Zohledněno tedy bylo jak navržené funkční využití jednotlivých ploch, tak i možná kumulace vlivů více různých ploch a různých druhů využití území. V odůvodnění územního plánu se poté nijak nezastírá, že jednotlivé složky životního prostředí budou realizací územního plánu určitým způsobem dotčeny a v některých případech mohou být potenciálně i významně narušeny. Na druhou stranu by však při neřízeném rozvoji města některé složky životního prostředí mohly být dotčeny i významnějším způsobem než v případě uplatnění územního plánu. Z provedeného vyhodnocení zároveň vyplývá, že územní plán má v souhrnu pouze mírný negativní vliv na složky životního prostředí. Nutno současně znovu zdůraznit, že byl územní plán v procesu jeho pořizování projednáván i s dotčenými orgány ochrany životního prostředí a na základě jejich připomínek a stanovisek dále upravován a dohodnut (viz část J odůvodnění T2 územního plánu ve spojení s obsahem spisové dokumentace). Tyto změny se přitom týkaly ponejvíce právě úpravy vymezení některých ploch a jejich regulativů. Soud poté neshledal, že by některému z dotčených orgánů ochrany životního prostředí byla nezákonně upřena možnost uplatnit ve věci jeho stanovisko, a to v každé z fází pořizování územního plánu.
62. V odůvodnění územního plánu pak bylo jasně vyloženo i zhodnocení vlivů na jednotlivé složky životního prostředí (viz část F.1.1 odůvodnění T2 územního plánu), přičemž ve vztahu k lokalitám zvláště chráněných druhů živočichů bylo vysloveno, že se dále doporučuje provést biologické hodnocení ploch, na kterých se dá předpokládat výskyt zvláště chráněných druhů živočichů, a podle jeho výsledků zajistit potřebnými opatřeními dostatečnou ochranu nalezených zvláště chráněných druhů, případně realizovat jejich transfer na náhradní plochy. Možno též zmínit, že byla v územním plánu doporučení zpracovatele vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí z velké části Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

akceptována, přičemž bylo dále konstatováno, že zbývající negativní vlivy zmiňované ve vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí je možno zmírňovat, eventuálně kompenzovat, relevantními opatřeními, která byla jasně specifikována v kapitole 7 Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (resp. jeho dopracování), a to i pro jednotlivé sektory – tj. konkrétně i pro sektor 11-Sever. V daném ohledu bylo také uvedeno, že u ploch, jejichž zachování v územním plánu je zásadním požadavkem, u kterých však lze předpokládat významný negativní vliv zástavby, který může vést k omezení funkčnosti až destrukci jistého ekosystému (příp. chráněného druhu), který je předmětem zvláštní ochrany, bylo doporučeno podmínit jejich realizaci biologickým průzkumem a souhlasným stanoviskem dotčených orgánů ochrany přírody s podmínkou dodržení všech podmínek a požadavků v něm uvedených.

63. Pokud tedy navrhovatelé blíže poukázali na „nesouhlas s lokalitou“ Z11.111.BO.3.25.50.z ve Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, z odůvodnění územního plánu (viz již shora popsáné a část F.6.3 odůvodnění T2 územního plánu) je dle soudu dostatečně zřejmé, proč tato plocha nerespektuje doporučení plynoucí z dopracovaného vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (pozn. soudu - s ostatními plochami Z11.105.PP až Z11.110.BO.3.25.50.z v dotčené lokalitě byl v tomto dokumentu vysloven souhlas bez podmínek). V návaznosti na komplexní hodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí včetně rozboru jednotlivých složek, za současného uvedení možných zmírňujících a kompenzačních nástrojů před negativními vlivy, a to mj. i pro konkrétní lokalitu 11-Sever, totiž bylo srozumitelně popsáno, že se má v odkazované ploše jednat o kolektivní bydlení ve vazbě na již existující obytnou zástavbu a připravenou infrastrukturu. Jedná se tak o podstatné doplnění urbanistické struktury Pavlovic ve velké proluce stávající zástavby za plochodrážním stadionem. Uvedena byla dále v tomto ohledu podstatná skutečnost, že je tato plocha v souladu s dřívějším územním plánem (tj. plocha bydlení), přičemž pro ni byla dle požadavku dotčeného orgánu stanovena podmínka na zpracování územní studie a zohledněna byla i maximální hodnota podlažnosti 3. K tomu je třeba zdůraznit též fakt, že ve Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (resp. jeho dopracování) bylo vyjma popisu dané lokality z hlediska (negativního) dotčení určitých složek životního prostředí uvedeno toliko doporučení zahrnout tuto lokalitu do veřejné zeleně a zachovat ji jako prostor pro jednodenní rekreaci místních obyvatel. Z věcného hlediska nicméně stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí není plně závazné, neboť koncepce (zde územní plán) může být platně schválena i při nezahrnutí (popř. pouze částečném zahrnutí) některého z požadavků a podmínek uvedených ve stanovisku – jedinou podmínkou je (viz § 10g odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), že schvalující orgán takový postup odůvodní a důvody zveřejní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101). To také v daném případě (s odkazem na veškeré výše popsáné skutečnosti) odpůrce dle hodnocení soudu v odpovídající míře učinil. Významným je v tomto ohledu zároveň fakt, že dotčené orgány ochrany životního prostředí v průběhu jednotlivých fází pořizování územního plánu (viz část J odůvodnění T2 územního plánu ve spojení s obsahem spisové dokumentace) ve vztahu k ploše Z11.111.BO.3.25.50.z ve svých stanoviscích a připomínkách neuplatnily kategorický nesouhlas se zařazením předmětné plochy do plochy bydlení všeobecného (BO) při stanovení daných prostorových regulativů. Jejich požadavku na stanovení podmínky na zpracování územní studie, jakož i hodnoty podlažnosti 3 přitom bylo vyhověno. Soud tudíž dospěl i v této části k závěru, že v napadeném územním plánu neabsentuje dostatečné posouzení vlivu nového územního plánu na životní prostředí. Dopady na životní prostředí byly dle názoru soudu v procesu pořizování územního plánu odpovídajícím způsobem zjišťovány a následně s nimi Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

(resp. se zjištěnými informacemi) bylo i zákonným způsobem nakládáno, a to zjevně i ve vztahu ke konkrétní (namítané) lokalitě.

64. Soud poté s odkazem na § 101b odst. 1 a 2 s. ř. s. závěrem uvádí, že návrh podaný dne 13. 3. 2023 (tj. v pondělí) byl z hlediska zákonem požadovaných náležitostí perfektní, a proto už jej nebylo možno dále rozšiřovat. V tomto ohledu je tak nutno zvláště zdůraznit mechanismus zákonné koncentrace, přičemž je případným též zmínit, že návrh samotný bylo možno podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti – tj. ode dne 12. 3. 2022. Navrhovatelé tak daný návrh podali zjevně až koncem uvedené zákonné lhůty. Následně jej však podáním ze dne 11. 4. 2023 dále rozšířili (doplnili), a to o nové a dosud neuplatněné důvody. Soud přitom v obsahu poukazovaného doplnění návrhu ze dne 11. 4. 2023, jakož i v následně podané replice ze dne 13. 6. 2023, pečlivě rozlišoval toliko blíže rozvedenou návrhovou argumentaci, která byla uplatněna již v prvotním podání, přičemž na tuto bylo soudem reagováno právě v nadepsaných odstavcích, a svým charakterem zcela nové a dosud neuplatněné důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, které však nebylo možno už připustit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62). Soud jako zcela nové a řádně neuplatněné důvody identifikoval tvrzení plynoucí z podání navrhovatelů ze dne 11. 4. 2023 stran odkazu na § 20a stavebního zákona a § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (avšak ve znění účinném až ode dne 1. 1. 2023) s tím, že dle jednotného standardu nebylo možné členit území jen v intenci první úrovně [tj. na plochy bydlení (B)], avšak bylo nutné použít rozdělení ploch dle konkrétního způsobu využití podle úrovně druhé (ve smyslu převažující funkce bydlení). Podle navrhovatelů tak stanovením jediné univerzální plochy bydlení odpůrce obešel druhou úroveň členění dle jednotného standardu, čímž byl územní plán zatížen netransparentností. Stejně tak soud dle obsahu a směřování shledal za novou a prvotně neuplatněnou argumentaci, která se týkala toho, že orgány ochrany přírody a krajiny při posuzování konceptu územního plánu z roku 2011 dle navrhovatelů měly požadovat, aby u ploch 11.108.BC4, 11.100.BC4, 11.111.BC4 byla snížena podlažnost na BC2 (tj. 2 nadzemní podlaží), přičemž z odůvodnění územního plánu nemělo být dle navrhovatelů zřejmé, zda se orgán ochrany přírody a krajiny vyjádřil ke konceptu územního plánu po obsahové změně vymezení plochy bydlení a po sloučení tří ploch do jedné kategorie. Navrhovatelé v tomto ohledu nově vyjádřili též přesvědčení, že dohoda uzavřená mezi odpůrcem a dotčenými orgány ochrany přírody a krajiny v roce 2013 vycházela ze stanovisek těchto orgánů ke konceptu územního plánu z roku 2011 a k novému územnímu plánu měnícímu plochy bydlení a charakter zástavby se už nevyjádřily. V odůvodnění územního plánu mělo dle navrhovatelů také zcela absentovat posouzení vlivu výstavby obslužné komunikace na ploše 11.105, která se nachází v dotčené lokalitě. Rovněž tak soud vyhodnotil za zcela nové a řádně neuplatněné námitky o absenci definice pojmu „transformovaná rodinná vila“ a neurčitosti vymezení cílového charakteru zástavby (konkrétně ve vztahu k zástavbě zahradních měst), neboť tato tvrzení navrhovatelé poprvé uplatnili až v rámci jednání před soudem. Tyto (navíc značně obecně uplatněné) námitky tedy byly dle hodnocení soudu navrhovateli podány v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s., a soud k nim tudíž z výše popsaných zákonných důvodů nemohl přihlížet, resp. se těmito nemohl nad rámec již výše popsaného dále zabývat.
65. S ohledem na vše výše uvedené tak soud v projednávané věci vyhodnotil předmětný návrh navrhovatelů v mezích řádně uplatněných návrhových bodů jako nedůvodný, a proto jej výrokem I. rozsudku podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

66. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jelikož navrhovatelé neměli ve věci úspěch a odpůrci důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Ostatně sám odpůrce v rámci soudního jednání též výslovně uvedl, že náhradu nákladů řízení nežadá.

#### **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 nejbližší 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](http://www.nssoud.cz).

Ústí nad Labem 31. července 2023

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.  
předseda senátu