



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

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

navrhovatele: **JoLaCar Liberec, s.r.o.**  
sídlem X  
zastoupen advokátem Mgr. Ondřejem Duškem  
sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1

proti

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

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec, schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, v rozsahu vymezení plochy ZS 545 na pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD v k. ú. X

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Liberec, schválený zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, se v části vymezující plochu

ZS 545 na pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD v k. ú. X zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 17 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Ondřeje Duška.

### Odůvodnění:

#### I. Návrh

1. Navrhovatel se domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec (dále jen „územní plán“), schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, ve vymezené části. Aktivní legitimaci navrhovatel odvozuje od svého vlastnictví pozemků p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD v k. ú. X. Na těchto pozemcích došlo dle navrhovatele k nezákonnému vymezení plochy zeleně sídelní ZS 545, když územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, odporuje zákonu a principu proporcionality, je nepřezkoumatelný a nepřipustně zasahuje do práv navrhovatele.
2. Napadený územní plán změnil funkční využití žalobcových pozemků z ploch smíšených ostatních na plochy sídelní zeleně, charakter pozemků se tedy změnil na pozemky nezastavitelné. Dle navrhovatele odpůrce při vydání územního plánu porušil třetí až pátý krok pětibodového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy definovaného v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o procesní postup při vydávání opatření obecné povahy, navrhovatel s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dovozoval nutnost řádného odůvodnění rozhodnutí o námitkách, čehož se mu dle jeho přesvědčení nedostalo. Námitka ohledně změny funkčního využití navrhovatelových pozemků, kde se do roku 1919 nacházela cihelna a které byly mezi lety 2002 až 2010 částečně zastavitelné pro bydlení, nebyla dostatečně vypořádána. Odpůrce poukazoval na negativní stanovisko orgánu ochrany přírody s tím, že se v místě nachází mokřad, rozptýlená nelesní zeleň a biotop chráněných živočichů. Hodnotná nelesní zeleň zde však již není, v roce 2016 byla provedena skrývka. Odpůrce vyšel z více než 10 let starých informací.
3. Pokud jde o biotop chráněných živočichů, není zřejmé, proč jsou z tohoto důvodu pozemky nezastavitelné, když v předchozím územním plánu i v procesu pořizování nového územního plánu až do roku 2016 odpůrce se zastavitelností pozemků souhlasil. To navíc v situaci, kdy byla provedena skrývka, pozemky byly oploceny, správní orgány v minulosti souhlasily s masivní výstavbou přilehlého OC Nisa a odpůrce změnil v územním plánu svůj přilehlý pozemek p. č. XE ze sídlení zeleně na zastavitelný pozemek. I kdyby se na navrhovatelových pozemcích chránění živočichové vyskytovali, není to důvod k určení těchto pozemků jako nezastavitelných. Ani v roce 2010 výskyt těchto živočichů nebránil změně tehdejšího územního plánu směrem k zastavitelnosti pozemků navrhovatele. Výskyt chráněných živočichů neznámá, že jakýmkoli stavebním záměrem dojde k jejich rušení. Z biologického hodnocení konkrétního stavebního záměru autobazaru i z posudku X, na nějž se odvolává odpůrce, plyne, že k rušení živočichů při přijetí navrhovaných kompenzačních opatření nedojde.
4. Není také objasněno, proč se změna funkčního využití pozemků týká pouze pozemků navrhovatele, nikoli pozemků sousedních, případně, proč musí být nezastavitelná celá plocha

navrhovatelových pozemků. Nelze zjistit, proč došlo ke změně směrem k nezastavitelnosti pozemků, což činí územní plán nepřezkoumatelným a diskriminačním. Náhled odpůrce se v procesu pořizování územního plánu měnil, ačkoli v lokalitě nedošlo k zásadní změně. Vymezení nezastavitelnosti pozemků neodpovídá jejich faktickému stavu. Šance, že daná lokalita bude funkčním biotopem, v čase klesá, jak konstatoval v biologickém hodnocení X a v odborném posudku X. Odpůrce přistupuje různě k navrhovateli a k jiným vlastníkům v obdobné pozici. Těžko může argumentovat nezastavitelností z důvodu rozporu s § 50 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, když totéž neplatí v případě pozemku odpůrce p. č. XE ani v jiných lokalitách, navíc v kontextu dřívější mohutné výstavby OC Nisa a sousedního parkoviště. Postup odpůrce je rozporný se zákazem libovůle, arbitrárnosti a diskriminace.

5. V rozhodnutí o námitce odpůrce řádně nevypořádal ani námitku, že pozemky navrhovatele představují ekologickou past, tj., že není ve veřejném zájmu vytvářet v silně urbanizované lokalitě biotop s omezenou šancí na přežití. Odpůrce nevysvětlil, proč se o ekologickou past nejedná, či proč není vhodnější živočichy přemístit do jiné vhodné neurbanizované lokality. V územním plánu není kromě hodnocení X žádná zmínka o jiném biologickém hodnocení. Dle navrhovatele nebyly tyto nezbytné průzkumy vůbec provedeny. Odkaz odpůrce na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí v řízení o druhové výjimce není relevantní, jelikož rozhodnutí se týkalo konkrétního záměru autobazaru, nikoli dalších možných záměrů, které by mohl navrhovatel dle předchozího územního plánu na zastavitelných pozemcích realizovat. Cílem územního plánu není bránit výstavbě konkrétního stavebního záměru, což se v daném případě stalo. Výskyt chráněných živočichů neznamená, že jakýkoliv stavební záměr bude zasahovat do jejich vývoje, či že v jiné věci nebude dán jiný naléhavý převažující veřejný zájem.
6. Odpůrce rovněž řádně nevypořádal námitku, že změna charakteru pozemků vytváří na předmětných pozemcích veřejné prostranství, přestože pozemky navrhovatele nejsou veřejně přístupné, když byly v souladu se zákonem oploceny. Odpůrce vyšel z mylných informací o existenci pouze mobilního oplocení, nesprávně naznačoval, že oplocení představuje nepovolenou stavbu. Pozemky byly v roce 2021 trvale oploceny, k čemuž vydal souhrnné kladné stanovisko Magistrát města Liberce – odbor životního prostředí. Mobilní i trvalé oplocení bylo zbudováno v souladu se zákonem, odpůrce jeho existenci pominul. Na navrhovatelových oplocených pozemcích nelze vymezit veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, když zde chybí znak přístupnosti bez omezení a pozemky nikdy veřejnému užívání ani nesloužily.
7. Porušení stanoveného procesního postupu navrhovatel dále spatřuje v nevypořádání námítky předchozího vlastníka předmětných pozemků X ze dne 4. 5. 2018, která spočívala v nesouhlasu se změnou ze zastavitelných na nezastavitelné pozemky. Odpůrce námitku odmítl jako opožděnou, přestože opožděná nebyla, když veřejné projednání se konalo dne 26. 6. 2018. Procesní vadou je taktéž nevypořádání námítky dřívější vlastnice navrhovatelových pozemků N. K., která brojila proti v tehdejší fázi stanovené nezastavitelnosti pozemků v rozsahu 40 %. Odpůrce se k této námitce nezabýval procesními pochybeními správních orgánů v územním plánování, nedodržením dohody správních orgánů po schválení změny předchozího územního plánu ani s namítaným porušením zásady kontinuity. Dále nevysvětlil, proč se změna funkčního využití týká pouze předmětných pozemků, proč nelze

použít šetrnější způsob vedoucí ke stejnému cíli a pominul navrhované řešení ohledně zelených ploch na střeše přilehlého parkovacího domu.

8. Navrhovatel dále uvedl, že územní plán je v rozporu s cíli územního plánování dle § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Změna charakteru jeho pozemků není účelná či prospěšná životnímu prostředí, pomíjí hospodářský rozvoj lokality a komplexní řešení účelného využití a uspořádání území. Navrhovatel k tomu upozorňuje na již zmíněné odborné posudky X a X a na to, že jeho pozemky jsou registrovány jako brownfield v Národní databázi brownfieldů. Skutečnost, že jde o brownfield odpůrce ignoruje, přestože územní plán hovoří o rozvoji a využití brownfieldů. Také Zásady územního rozvoje Libereckého kraje a Politika územního rozvoje ČR upřednostňují využití zastavitelných pozemků v brownfieldových lokalitách před výstavbou na zelené louce. Odpůrce nepodpořil regeneraci brownfieldu na pozemcích navrhovatele, a naopak z pozemků, které byly součástí zemědělského půdního fondu a vyskytují se na nich chránění živočichové, učinil pozemky zastavitelné. Odpůrce tak postupoval v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 7/2011-578, č. j. 2 Ao 4/2008-88 a č. j. 7 AOs 4/2012-31, když nehledal kompromisní řešení, nezohlednil jiné varianty a porušil zásadu subsidiarity, proporcionality a minimalizace zásahů do práv navrhovatele.
9. Dále navrhovatel ve vztahu ke změně funkčního charakteru pozemků namítl porušení zásady kontinuity. Zrekapituloval historický vývoj s tím, že pozemky byly v minulosti povětšinou zastavitelné s výjimkou období let 2002 až 2010. Zásada kontinuity však brání tomu, aby bez důležitých důvodů byla v novém územním plánu vymezena funkční plocha s odlišným využitím od předchozího územního plánu. Ke změně lze přistoupit pouze v případě věcné nesprávnosti předchozího řešení, nebo v důsledku změn, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu. Dle judikatury nemůže být územní plánování činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Předchozí územní plán je třeba respektovat. V napadeném územním plánu chybí řádné odůvodnění provedené změny. Odpůrce si nevyžádal doplnění stanovisek dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí k novému návrhu pro opakované veřejné projednání a k rozhodnutí o námitkách navrhovatele, aby tak získal vyjádření těchto orgánů ke změně funkčního využití oproti předchozímu územnímu plánu z roku 2002 a předchozím fázím pořizování nového územního plánu. Tvrzení o výskytu chráněných živočichů nemůže být jediným důvodem pro změnu územního plánu, když chránění živočichové se zde vyskytovali již v minulosti. Dotčený orgán otázku diskontinuity ani další průzkumy či migrační studie neřešil, pouze konstatoval, že se na pozemcích vyskytují chránění živočichové. Změna tak nebyla rozumně vysvětlena.
10. Změnou charakteru pozemků došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele a jeho legitimního očekávání, že pozemky bude moci využít k výstavbě. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, navrhovatel považuje provedený zásah za srovnatelný s vyvlastněním. Odpůrce jej bezprávně odsoudil do role odstraňovače škodlivého plevelu a zajišťovatele údržby pozemků. Došlo k podstatnému snížení tržní hodnoty pozemků, když dle znalce X činí rozdíl v obvyklé ceně pozemků jako zastavitelných a nezastavitelných cca 24,5 milionu korun. Došlo rovněž k zásahu do navrhovatelova práva na podnikání, když změna omezí podnikatelskou činnost navrhovatele, zvýší jeho úvěrové zatížení a negativně ovlivní jeho hospodářské výsledky. Nebylo přitom vysvětleno, proč ke změně došlo a proč odpůrci, resp. orgánům ochrany přírody nestačilo, že budou hájit zájmy chráněných živočichů v dalších stupních projektové přípravy, jak tomu bylo u předchozího územního plánu.

11. V případě navrhovatele byly porušeny základní zásady správního řízení – zásada rovnosti, nediskriminace, předvídatelnosti a legitimního očekávání. Předchozí vlastník X zakoupil předmětné pozemky, které byly zastavitelné i pro záměr autobazaru, což bylo potvrzeno i tehdy vydanou územně plánovací informací získanou před koupí pozemků. Důvodně proto očekával, že bude možno realizovat záměr, který má na okolní krajinu a živočichy menší dopad, než vystavěné X a přilehlé parkoviště. Po nabytí pozemků X odpůrce v rozporu se zásadou legitimního očekávání změnil názor a vymezil zde sídelní zeleň. V tomto smyslu odpůrce v roce 2016 uzavřel dohodu s Krajským úřadem Libereckého kraje, načež orgány ochrany přírody počaly blokovat jakoukoli výstavbu na pozemcích navrhovatele.
12. V jiných případech přitom výskyt chráněných druhů zastavitelnosti pozemků nebránil. K tomu žalobce poukázal na pozemek p. č. XE ve vlastnictví odpůrce v téže lokalitě, jenž byl změněn ze sídelní zeleně na komerční zastavitelnou plochu. Dalším případem jsou pozemky paní X, které odpůrce přes původní nesouhlas orgánu ochrany přírody z důvodu výskytu mokřadu, nelesní zeleně a zvláště chráněných druhů vymezil jako zastavitelné. Navrhovatel připojil tabulku s výčtem pozemků, jejichž charakter odpůrce změnil z nezastavitelných na zastavitelné, přestože zde byl doložen výskyt chráněných živočichů. V neposlední řadě poukázal navrhovatel na pozemky společnosti X, kde se z louky, jež byla biotopem chráněných živočichů, stal zastavitelný pozemek s tím, že odpůrce respektuje legitimní očekávání této společnosti a že na území města je nedostatek ploch výroby a skladování. Uvedenými příklady navrhovatel dokládá diskriminační postup odpůrce, jemuž výskyt chráněných druhů v jiných případech nepřekážel.
13. Na základě uvedeného navrhovatel namítá neproporcionalitu přijatého řešení. Nebyl naplněn požadavek neexistence vhodnějšího prostředku k dosažení ochrany živočichů, požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatele. Minimalizace zásahu lze dosáhnout řešením obsaženým v předchozím územním plánu. Přijaté řešení není úměrné sledovanému cíli, odpůrce se v územním plánu nezabýval kritériem potřebnosti a minimalizace zásahu. Zájmy ochrany přírody mohly být stejně jako v minulosti hájeny v řízení o druhové výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně mohl odpůrce stanovit jako nezastavitelnou pouze část navrhovatelových pozemků. Zásah do práv navrhovatele není vyvážen jiným veřejným zájmem, který by svědčil ve prospěch absolutní nezastavitelnosti pozemků. Živočichy by bylo možno přesunout do jiné, neurbanizované lokality. Dle navrhovatele by tedy na předmětných pozemcích měla být ponechána úprava předchozího územního plánu ve znění změny 29B.

## II. Vyjádření odpůrce

14. V písemném vyjádření odpůrce nejprve stručně popsal proces pořizování územního plánu, který odpovídal stavebnímu zákonu. Konstatoval, že veřejnost mohla řádně několikrát uplatnit připomínky a vlastníci dotčených pozemků námitky. Územní plán nahradil dosavadní schválený usnesením zastupitelstva města Liberec č. 94/02 ze dne 25. 6. 2002, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 2/2002.
15. Územní plán z roku 2002 pozemky navrhovatele původně vymezil částečně do ploch bydlení čistého (p. č. XA) a částečně do ploch přírody a krajiny – krajinná zeleň (ostatní pozemky). V rámci změny 29B tehdejšího územního plánu byly všechny tyto pozemky nově vymezeny

v plochách smíšených ostatních s tím, že územní plán uváděl jako limit území výskyt mokřadní fauny a flory a možný výskyt zvláště chráněných druhů živočichů.

16. Nový územní plán zahrnul pozemky navrhovatele do stabilizovaných ploch zeleně sídelní (ZS). V průběhu procesu jeho pořizování byly předmětné pozemky v různých fázích zařazeny do návrhových ploch výrobně obchodních, ploch výroby a skladování a ploch občanského vybavení -kapacitní obchod. Od fáze nového návrhu pro společné jednání (2016) byly pozemky vedeny jako sídelní zeleň. Pro tuto změnu byly důležité pokyny pro zpracování nového návrhu územního plánu schválené zastupitelstvem odpůrce dne 25. 6. 2015 směřující k potlačení kapacitního obchodu a doplnění zelených pásů. Projektant rovněž vycházel z informace o výskytu zvláště chráněných druhů živočichů na pozemcích navrhovatele, kterou mu poskytl Krajský úřad Libereckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství. Krajský úřad jako orgán ochrany přírody v procesu pořizování územního plánu trval na nezastavitelnosti předmětné plochy, neboť opačné řešení by bylo rozporné s § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto byly pozemky ponechány v plochách sídelní zeleně.
17. Námitky navrhovatele ohledně nevydání územního plánu zákonem stanoveným postupem se týkají nevypořádání námitek navrhovatele, resp. jiných subjektů. Dle odpůrce byly veškeré námitky vypořádány řádně, podané námítce nemusí být vyhověno. Nelze také lpět na tom, že veškeré skutečnosti musí být uvedeny v rozhodnutí o námitkách. Je dostatečné, pokud jejich vypořádání doplňuje argumentace na jiném místě územního plánu.
18. Právní předchůdce navrhovatele X podal dne 2. 7. 2018 námitku k novému návrhu pro veřejné projednání, která byla označena pořadovým číslem X. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách dostatečně vysvětlil, proč byly pozemky navrhovatele zařazeny do ploch sídelní zeleně, jak bylo popsáno shora. Již při pořizování změny 29B územního plánu z roku 2002 bylo u plochy 29B/7 upozorněno na možný výskyt zvláště chráněných druhů živočichů, který bude předmětem stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody v dalších stupních projektové přípravy. Odpůrce se vypořádal také s posudkem zpracovaným X. z července 2017, jehož závěry Ministerstvo životního prostředí v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2018, č. j. MZP/2018/540/348, vyhodnotilo jako chybné. Danou lokalitu v letech 2016–2019 prověřovaly 4 subjekty, kdy 3 z nich konstatovaly, že se v území nacházejí chráněné druhy živočichů a že pozemky jsou jejich biotopem. To, že X chráněné druhy živočichů v místě nenalezl, neznamená, že tam nejsou. Odpůrce k tomu odkázal na rozsudek zdejšího krajského soudu č. j. 59 A 5/2019-288, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 347/2021-91.
19. Odpůrce se vypořádal také s existencí oplocení pozemků navrhovatele. V rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že pozemky navrhovatele jsou oploceny mobilním oplocením, protože k tomuto mobilnímu oplocení existuje rozhodnutí o nenařízení odstranění stavby, které vydal Magistrát města Liberce, odbor stavební úřad, dne 3. 3. 2018. Vzhledem k tomu, že náhradu mobilního oplocení za trvalé oplocení nelze považovat za rekonstrukci stávající stavby, nýbrž za stavbu zcela novou, která je odlišné povahy, a vzhledem k tomu, že k této odlišné stavbě neexistuje rozhodnutí ani souhlas stavebního úřadu, je stavba trvalého oplocení nepovolenou stavbou. Pokud se navrhovatel odvolává na územně plánovací informaci vydanou v roce 2016, na jejímž základě měla být na části jeho pozemků provedena skrývka a průzkumné sondy, odpůrce uvádí, že územně plánovací informace je informací předběžnou a nemůže se týkat řešení otázky, kterou nepřisluší správnímu orgánu rozhodnout. Má pouze

informativní charakter a navrhovatele nemůže opravňovat k jakýmkoliv činnostem na jeho pozemcích.

20. Biologické posouzení zpracované X bylo odpůrcem vyhodnoceno. Odpůrce není povinen reagovat na každý jednotlivý výraz podané námitky, zvláště pak na neurčitý pojem ekologické pasti, který není nijak legislativně ukotven, a není jednoznačně stanoven jeho význam. Obsahem vypořádání námítky nemohou být podrobné odborné disputace z oboru ochrany životního prostředí. Z vypořádání námítky i napadeného územního plánu je srozumitelné, jakým způsobem odpůrce pracoval s uvedeným posudkem. Ekologická past by pro živočichy spočívala v tom, že by se do biotopu nemohli dostat jinak než přes komunikaci, která by mohla způsobit jejich úhyn. V případě pozemků navrhovatele o ekologické pasti nemůže být řeč, protože se již jedná o stávající biotop, ve kterém se již živočichové nacházejí. Přírozenou selekcí již byli živočichové, kteří směřovali do stávajícího biotopu přes stávající komunikace, eliminováni. Přeživší se již po frekventovaných komunikacích nepohybují.
21. V námitce ze dne 2. 7. 2018 navrhovatel vůbec nenapadal, že se jeho pozemky mohou stát veřejným prostranstvím. Nesouhlasil pouze s veřejnou přístupností pozemků. K tomu odpůrce odkázal na kapitolu C.6.3 odůvodnění územního plánu, z níž plyne, že v případě pozemků zařazených do ploch zeleně sídelní (ZS) se nevyžaduje jejich veřejná přístupnost. Na námitku týkající se veřejné přístupnosti pozemku je dostatečným způsobem reagováno v rámci definice sídelní zeleně obsažené v odůvodnění územního plánu. Souhrnné kladné stanovisko Magistrátu města Liberce, odboru životního prostředí, nelze považovat za důkaz, že stavba oplocení byla povolena. Odpůrce postupoval správně, když se v rozhodnutí o námitkách nevyjadřoval ke stavbě trvalého oplocení, která byla na pozemcích realizována v roce 2021, protože se jedná o nepovolenou stavbu. Odpůrce tedy v rozhodnutí o námitkách vycházel pouze z existence legální stavby mobilního oplocení, k níž existuje rozhodnutí o nenařízení odstranění stavby ze dne 3. 3. 2018. Navrhovatel žádným způsobem nedokazuje, že při výstavbě oplocení o existenci chráněného biotopu a o zařazení pozemku do ploch sídelní zeleně nevěděl.
22. Námitka č. NVP\_0585 ze dne 4. 5. 2018 byla podána mimo termín veřejného projednání nového návrhu, které se konalo v termínu 18. 5. 2018 – 3. 7. 2018. Námitku nebo připomínku nelze uplatnit k dokumentu, který ještě není zveřejněn. V tomto duchu byla vyhodnocena námitka X a bylo u ní uvedeno, že se k ní nepřihlíží, protože nebyla podána v zákonné lhůtě. Navíc se jedná o námitku, která neobsahovala žádnou věcnou námitku, ale toliko předkládala dokument – biologické hodnocení X, které bylo vypořádáno s námitkou téhož podatele evidovanou pod X.
23. Paní X podala dne 15. 5. 2013 námitku k návrhu územního plánu pro veřejné projednání, kterou se domáhala zvýšení koeficientu zastavění předmětných pozemků a kterou pořizovatel označil pořadovým číslem X. Na tuto námitku odpůrce reagoval s argumentací ohledně výskytu zvláště chráněných druhů uvedenou výše. V případě pořizování nového územního plánu se nelze bezmezně odkazovat na zásadu kontinuity. Navrhovatelem označený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010-644 netrvá na tom, že by nebylo možné změnit funkční využití pozemků. Do pořizování územního plánu, které je časově náročné, vždy vstoupí právní předpis, který byl nějakým způsobem změněn. Průběžně také dochází k aktualizaci údajů o území, které mají být do územního plánu zapracovány. Pořízení nového územního plánu logicky musí na některých pozemcích způsobit změnu funkčního využití. Jelikož navrhovatel vlastní pozemky, které jsou v řešené lokalitě poslední nezastavěné a byl na nich prokázán výskyt zvláště chráněných druhů živočichů, byly zahrnuty do ploch sídelní

zeleně. V okolí se nenacházejí žádné jiné pozemky, které by měly obdobné vlastnosti, jako mají pozemky navrhovatele. Zelená střecha parkovacího domu nikdy nebude zajišťovat stejnou funkci, jako má nezastavěný pozemek.

24. Zastupitelstvo města Liberce ověřilo, že územní plán není v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky ani se Zásadami územního rozvoje Libereckého kraje. Soulad s nadřazenou dokumentací byl průběžně sledován, a to i nadřízeným orgánem územního plánování, kterým je Krajský úřad Libereckého kraje. Národní databáze brownfieldů vedená agenturou CzechInvest má pouze informativní charakter a je určena pro potencionální investory k vyhledávání lokalit. Z pohledu tvorby územního plánu je tato databáze irelevantní. Jako podklad k pořízení územně plánovací dokumentace slouží územně analytické podklady, dle nichž není na pozemcích navrhovatele evidován brownfield. Pozemky nevykazují známky, že by se na nich v minulosti nějaká stavba nacházela a ani se nejedná o pozemky, které by bylo nutné obnovit.
25. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování dovozovat utvoření závazné správní praxe. Koncepce územního plánu a okolnost výskytu zvláště chráněných druhů živočichů jsou dostatečnými důvody pro změnu zařazení předmětných pozemků. Kontinuita územního plánování nesmí být vykládána tak, aby obec připravovala o reálnou možnost rozhodování o svém území. Dle Nejvyššího správního soudu nelze princip legitimního očekávání v územním plánování aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení. Pořizovatel si v souladu se stavebním zákonem v jednotlivých fázích projednání vždy vyžádal stanoviska všech dotčených orgánů včetně dotčených orgánů pro oblast životního prostředí. Při pořizování územního plánu není úkolem pořizovatele dotazovat se jmenovitě na určité pozemky.
26. Pokud jde o dotčení vlastnického práva navrhovatele, z judikatury správních soudů vyplývá, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, ve kterém se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se nikdy zákonným způsobem změnit. Dle odpůrce změnou charakteru pozemků navrhovatele ze zastavitelných na nezastavitelné nedošlo k nepřiměřenému a neodůvodněnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele, protože zařazení jeho pozemků do ploch zeleně sídelní je vyjádřením skutečného stavu v území, kdy se na pozemcích nachází travnatá plocha, solitérní strom a mokřad, což odpovídá charakteru ploch sídelní zeleně. Územní plán umožňuje pokračování stávajícího způsobu využití pozemků, jak o tom hovoří právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2021, č. j. 1 Ao 2/2011-17.
27. Zároveň územní plán tímto funkčním využitím vyjadřuje skutečnost, že pozemky jsou zatíženy limitem výskytu zvláště chráněných druhů živočichů, na který by navrhovatel narazil i v případě, kdyby byly pozemky zařazené do ploch určených k zastavění. Veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů převažuje nad ochranou soukromých zájmů navrhovatele, což bylo v rozhodnutí o námitkách vysvětleno. Povinnost omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů včetně plevelů bez nároku na úplatu nevyvstala navrhovateli v důsledku změny funkčního využití pozemků, nýbrž plyne z ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči. Nedošlo ani k omezení práva navrhovatele na podnikání a provozování hospodářské činnosti, neboť navrhovatel žádného



práva na provozování podnikatelské činnosti na předmětných pozemcích nedosáhl, a to ani za platnosti původního územního plánu.

28. Tvrzení ohledně nezákonných kroků různých orgánů, které měly v minulosti blokovat výstavbu záměru navrhovatele nemají souvislost s projednávanou věcí. Není ani namístě vyjadřovat se k procesu povolení rozšíření X. Již předchozí vlastník pozemků X byl seznámen s pořizováním nového územního plánu, když dne 17. 3. 2016 uplatnil připomínku proti dokumentaci nového návrhu pro společné jednání, kde byly pozemky vymezeny v ploše sídelní zeleně. Nedošlo tedy k porušení zásady legitimního očekávání po nabytí pozemků do vlastnictví pana Lanka. Navrhovatelem v bodě 95 návrhu zmiňovaná dohoda s Krajským úřadem je ve skutečnosti Koordinované stanovisko odborných složek dotčeného orgánu Krajského úřadu Libereckého kraje k novému návrhu územního plánu Liberec ze dne 14. 4. 2016, ve kterém z hlediska zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebyl vysloven konkrétní nesouhlas s vymezením pozemků navrhovatele. Jím bylo schváleno navrhované řešení, tedy zařazení předmětných pozemků v plochách sídelní zeleně.
29. V důsledku připomínky X ze dne 17. 3. 2016 pořizovatel požádal ve snaze o získání relevantních a aktuálních informací příslušný orgán ochrany přírody o součinnost ve věci zjištění aktuálního stavu z hlediska zákonů chránících životní prostředí. Z obdrženého vyjádření ze dne 27. 9. 2017 jednoznačně vyplynulo, že na daných pozemcích nelze vymezit zastavitelnou plochu, protože by to bylo v rozporu s ustanovením § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě tohoto vyjádření dospěl pořizovatel k závěru, že není možné na daných pozemcích vymezit zastavitelnou plochu. Vymezení plochy sídelní zeleně tedy není výrazem svévole odpůrce.
30. Pozemek ve vlastnictví odpůrce, u kterého orgán ochrany přírody nerozporoval vymezení do ploch určených k zastavění, byl projektantem nového územního plánu vyhodnocen jako součást veřejného prostoru komunikace, která napojuje obchodní centrum, proto byl vymezen jako součást plochy obchodního centra – plochy občanského vybavení komerčního (OK). Toto řešení žádný dotčený orgán nerozporoval. V případě pozemků paní X se nejednalo o vymezení nové plochy zeleně, když tyto pozemky byly určeny k zastavění již předchozím územním plánem. Orgán ochrany přírody původně vyslovil požadavek na redukci původně navrhované zastavitelné plochy. Po úpravách byla tato plocha zcela vyřazena a později vrácena mezi zastavitelné v rozsahu dle předchozího územního plánu z roku 2002 s podmínkou vyloučení negativního ovlivnění zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Takovéto řešení již orgán ochrany přírody nerozporoval.
31. K příloze 37 návrhu, kde jsou uvedeny další případy, kdy odpůrce změnil funkční charakter z pozemků nezastavitelných na pozemky určené k zastavění, přestože byl na pozemcích doložen výskyt zvláště chráněných druhů – modrásků, odpůrce uvedl, že z přílohy není zřejmé, kdo, kdy a za jakých podmínek výskyt zvláště chráněných druhů živočichů hodnotil a potvrdil. V procesu pořizování územního plánu jsou vždy rozhodující stanoviska dotčených orgánů, které hájí veřejné zájmy na základě zvláštních právních předpisů. Odpůrce se k jednotlivým navrhovatelem v příloze 37 návrhu označeným lokalitám vyjádřil. Uvedl, že dotčené orgány ochrany přírody ani k jedné z uváděných lokalit neuplatnily stanovisko, ve kterém by bylo na výskyt modrásků upozorněno. To, že dotčené orgány ve svých stanoviscích na výskyt zvláště chráněných druhů neupozornily, nelze přisuzovat odpůrci a označovat jeho postup za diskriminační. Odpůrce připomíná, že navrhovatel ani jeho předchůdci žádnou námitku diskriminačního postupu ve srovnání s jinými pozemky v rámci procesu pořizování územního plánu nepodali, a odpůrce proto dle rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013–29, nebyl povinen blíže vysvětlovat rozdílnost režimů na různých pozemcích.

32. K pozemkům společnosti X odpůrce uvedl, že jejich velká část byla vymezena jako plocha určená k zastavění již v původním územním plánu. V námitce X bylo doloženo vydané územní rozhodnutí na umístění výrobní a skladovací haly z roku 2009. Na stavbu výrobní a skladovací haly, přístřešku, zpevněných ploch a opěrné zdi bylo dne 3. 6. 2014 vydáno stavební povolení, které nabylo právní moci dne 11. 7. 2017. Pás sídelní zeleně je vymezen podél pozemků při východním okraji lokality, nikoliv na jejich okraji. Jevy zobrazené v územním plánu nemusejí být automaticky v území již provedeny. Územní plán představuje základní rozvojový dokument, který vytváří jeden z nutných předpokladů pro výstavbu. Provedení pásu sídelní zeleně by bylo sledováno až v dalších stupních přípravy konkrétních záměrů v území. Vzhledem k tomu, že v lokalitě je vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby i stavební povolení, je pravděpodobné, že stavební práce byly provedeny v souladu s tímto rozhodnutím. Ani v tomto případě nebylo v rámci procesu pořízení nového územního plánu ze strany orgánů ochrany přírody na výskyt chráněných druhů živočichů v žádném stanovisku upozorněno, nebyl tedy důvod plochu do nového územního plánu nezahrnout.
33. V případě pozemků navrhovatele obdržel pořizovatel od dotčeného orgánu jednoznačné vyjádření, že na pozemcích nelze vymežit zastavitelnou plochu. V případě ostatních pozemků, které navrhovatel uvádí jako totožné příklady, tuto informaci pořizovatel od dotčených orgánů neobdržel. Nemůže se tedy jednat o totožné případy, kdy by odpůrce jednal odlišně. Pokud odpůrce vycházel ze stanovisek dotčených orgánů v oblasti ochrany přírody, nemohl postupovat neproporcionálně, pokud jeho řešení je s takovými stanovisky v souladu. Ani (částečné) zrušení nového územního plánu by nevedlo k „obživení“ předchozí územně plánovací dokumentace.

### III. Replika navrhovatele

34. Navrhovatel v replice reagoval na vyjádření odpůrce. Uvedl, že pokud informace o výskytu zvláště chráněných druhů živočichů na pozemcích navrhovatele odpůrci poskytl Krajský úřad Libereckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, během schůzky dne 11. 11. 2015, pak v uvedené době dotčené orgány neměly relevantní podklady o výskytu chráněných živočichů na pozemcích navrhovatele. Stejně tak v dané době neexistovaly a stále neexistují studie o migračních koridorech uvedených živočichů. Pokud by existovaly, nemusel by Krajský úřad vytvářet vnitřní sdělení ze dne 10. 3. 2023, které ve vyjádření zmínil odpůrce. Do dne 10. 3. 2016 byly v nálezové databázi zaznamenány pouze dva nálezy ze dne 21. 3. 2002 od pana P. Důkazy o údajném výskytu se začaly objevovat až po zahájení stavební činnosti právního předchůdce navrhovatele. Neexistence potřebných podkladů ke změně územního plánu kromě závažného procesního pochybení při tvorbě územního plánu svědčí o tom, že výskyt chráněných živočichů na pozemcích navrhovatele sloužil odpůrci, resp. dotčeným orgánům jako záminka, jak trvale znemožnit navrhovateli jakoukoliv stavební činnost na předmětných pozemcích.
35. Odpůrce nereaguje na námitku ohledně porušení zásady kontinuity, proporcionality a rovného zacházení. Ta platí zejména pokud jde o pozemek odpůrce p. č. X. Ten je, na rozdíl od pozemků navrhovatele, kompletně pokryt dřevinnou vegetací a je na něm evidován výskyt chráněných živočichů. K tomu navrhovatel odkazuje na dokument odpůrce ze dne 7. 12. 2016 nazvaný připomínka v rámci řízení o udělení výjimky navrhovatele ze zákona o ochraně

životního prostředí, ve kterém odpůrce uvádí, že chránění živočichové žijí i na pozemku odpůrce p. č. XE a odpůrce plánuje v dohledné době výsadbu domácích druhů dřevin, které by alespoň částečně pomohly vytvořit úkryty a přirozené prostředí pro stávající živočichy. Rovněž z dokumentu odpůrce ze dne 18. 12. 2020 plyne, že pozemek p. č. XE plní funkci izolační zeleně a tvoří s pozemky navrhovatele celistvé území (jeden biotop), kde je výskyt zvláště chráněných živočichů více než pravděpodobný. Tvrzení odpůrce, že dotčené orgány proti změně charakteru pozemků z krajinné zeleně na zastavitelné pozemky při pořízení územního plánu nic nenamítaly, jen prokazuje diskriminační přístup odpůrce, resp. dotčených orgánů k navrhovateli.

36. Nerovný přístup spatřuje navrhovatel i ve vztahu k pozemkům paní X. Odpůrce tvrdí, že tyto navrhovatelem zmíněné pozemky byly určeny k zastavění již v územním plánu z roku 2002, čímž jen potvrzuje oprávněnost námítky navrhovatele, jelikož se jedná o stejný výchozí stav jako u pozemků navrhovatele. Nemůže obstát ani odkaz odpůrce na požadavky k úpravě dokumentace nového návrhu územního plánu Liberec pro veřejné projednání, neboť obdobný přístup měl být aplikován i u pozemků navrhovatele. Porušení zásady rovného zacházení dokládá konečně i postup dotčených orgánů při nedávné výstavbě vodovodu a kanalizace v předmětné lokalitě. Investor mohl kompletní výstavbu kanalizace a vodovodu (rozkopání celé silnice) provést za použití těžké stavební techniky, a to i v hlavním vegetačním období roku 2023, bez biologického monitoringu a zabezpečení výkopů, aby do nich nemohli padat chránění živočichové. Naopak navrhovatel pro připojení na uvedenou kanalizaci bude potřebovat souhlas Krajského úřadu, resp. udělení výjimky, kterou mu však Krajský úřad nehodlá udělit. Odpůrce postupuje odlišně v případě svého pozemku p. č. XE a v případě pozemků navrhovatele. Je pravdou, že v případě úspěchu navrhovatele by nedošlo automaticky k obnově starého územního plánu. To neznamená, že by odpůrce nemohl bezodkladně vydat nové opatření obecné povahy, které by plochy pozemků navrhovatele vymezilo stejně jako u předchozího územního plánu.
37. Odpůrce dostatečně nezkoumal splnění podmínek pro vymezení veřejného prostranství. Ani v rozhodnutí o námítkách, ani v jiné části napadeného územního plánu nelze nalézt důvody, pro které má odpůrce za to, že se na dotčených pozemcích veřejné prostranství nachází. Odpůrce opomíjí sdělení stavebního úřadu ze dne 1. 7. 2021, z něž plyne, že trvalé oplocení bylo postaveno v souladu se stavebním zákonem. Pomíjí též ustanovení § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Plot navrhovatele je nižší než 2 metry a je postaven tak, že nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím. Oplocení bylo postaveno v době, kdy to územní plán výslovně umožňoval. Navrhovatel uzavřel kupní smlouvu, resp. smlouvu o smlouvě budoucí kupní před tím, než byl návrh územního plánu ze dne 17. 3. 2016 zveřejněn. Odpůrce měl zohlednit, že na předmětných pozemcích se již nachází stavba trvalého oplocení, a nelze tak na nich vymezit veřejné prostranství, když zde chybí definiční znak přístupnosti bez omezení.
38. Námítku ohledně ekologické pasti se odpůrce nyní snaží vypořádat ve svém vyjádření. Takovéto vypořádání námítky není možné a nemůže zhojit nedostatek vypořádání námítky navrhovatele. Nadto je vypořádání námítky ohledně ekologické pasti nesmyslné a též v rozporu s biologickým hodnocením X a odborným posudkem X. Je zřejmé, že chránění živočichové se nevyskytují pouze na pozemcích navrhovatele, ale migrují do blízkého Plátenického potoka, který se nachází vedle parkovacího domu X. Při jejich migraci přes frekventovanou silnici tak dochází logicky k jejich zraňování (přejetí auty). To, že je přejetých jedinců každý rok méně, jak tvrdí odborník Libereckého kraje, naopak svědčí

o biologické pasti a postupném zániku biotopu. Namísto toho, aby orgány ochrany přírody umožnily přemístit chráněné živočichy do jiné vhodné lokality, kde by nedocházelo k jejich zraňování, nesmyslně trvají na nezastavitelnosti pozemků navrhovatele.

39. Skutečnost, že předmětné pozemky patří mezi brownfieldy, jejichž využití je třeba podporovat, odpůrce v územním plánu ignoruje. Účelově rozporuje záznam o brownfieldu registrovaný v národní databázi brownfieldů jakožto bezcenný. Nezmiňuje však, že primárním zdrojem pro evidenci v územně analytických podkladech je právě zápis v národní databázi, jakož i fakt, že v územně analytických podkladech není též u předmětných pozemků evidován výskyt chráněných živočichů. To, že odpůrce uvedené jevy u předmětných pozemků v územně analytických podkladech neoznačil, nelze klást k tíži navrhovatele. Na pozemcích navrhovatele byla do roku 1919 cihelna a s výjimkou let 2002 až 2010 se v minulosti jednalo o zastavitelné pozemky. Navíc, i pokud jde o období 2002 až 2010, pak tyto pozemky byly vždy alespoň částečně zastavitelné.
40. V doplňujícím podání ze dne 7. 9. 2023 navrhovatel poukázal na biomonitoring provedený v předmětné lokalitě v období od 17. 4. 2023 do 1. 9. 2023 v souvislosti s rekonstrukcí vodovodu a kanalizace. Na staveništi sousedícím s pozemky navrhovatele dle něj nebyl nalezen žádný chráněný živočich, čímž je potvrzen závěr o neživotaschopném biotopu a o nerovném přístupu odpůrce, resp. dotčených orgánů k navrhovateli.

#### IV. Posouzení soudem

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

##### IV. a) aktivní procesní legitimace

42. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. Nejvyššího správního soudu č. 1910/2009; či rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
43. Navrhovatel opřel svou legitimaci k podání návrhu na zrušení vymezené části územního plánu o vlastnictví pozemků p. č. 369, p. č. 370, p. č. 371 a p. č. 372 v k. ú. Doubí u Liberce, které byly územním plánem zahrnuty do stabilizované plochy zeleně sídelní 545 ZS, což představuje myslitelný zásah do vlastnického práva navrhovatele. Zmíněný režim na pozemcích navrhovatele soud ověřil v grafické části územního plánu. Odpůrce procesní aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu nezpochybnil.

##### IV. b) podmínky řízení

44. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Soud tak může k návrhu podle

§ 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy v pěti krocích – přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; přezkum obsahu opatření obecné povahy či jeho části z hlediska rozporu se zákonem; a naposledy přezkum jeho obsahu z hlediska jeho proporcionality – který vymezil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. ve Sb. Nejvyššího správního soudu 740/2006, je nadále aplikován za předpokladu, že jeho kroky zahrne navrhovatel do návrhových bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Přitom platí, že nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného aktu podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.

45. V daném případě soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem. Územní plán byl vydán jako opatření obecné povahy č. 72/2022 zastupitelstvem města Liberec, nic nesvědčí o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti. Soud proto přistoupil k posouzení napadeného územního plánu z hlediska uplatněných návrhových bodů.
46. Lze dodat, že pokud navrhovatel nenamítal, že odpůrce nebyl nadán pravomocí vydat napadené opatření obecné povahy ani že při jeho vydávání překročil meze zákonem vymezené působnosti,

neubírá to nic na projednatelnosti návrhu. K meritornímu přezkumu postačí, je-li z obsahu návrhu zřejmé, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů navrhovatel považoval územní plán v napadeném rozsahu za vadný. Podstatou návrhu pak byly zejména námitky, že odpůrce dostatečně nevypořádal námitky uplatněné v procesu přijímání územního plánu a že zvolené funkční využití pozemků na nich představuje nezákonné a neproporcionální řešení, jímž je zbytečně zasaženo do práv navrhovatele.

#### IV. c) vypořádání návrhových bodů

47. V obecné rovině soud uvádí, že územní plán byl přijat zastupitelstvem v rámci výkonu samostatné působnosti, ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle § 43 odst. 4 stavebního zákona. Územní plán musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určován nejen ustanoveními správního řádu, ale také ustanoveními stavebního zákona a prováděcích předpisů (§ 53 odst. 5 stavebního zákona, § 43 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s Přílohou 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).
48. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2, odst. 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. ve Sb. Nejvyššího správního

soudu pod č. 2266/2011), na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak musí být seznatelné, jaká zjištění byla vzata za základ pro vypořádání námítky, z jakého důvodu jsou považovány námitky za liché, mylné, nesprávné nebo nerozhodné. Ústavní soud přitom k obsahu územního plánu doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze jej hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu (srov. náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). K uvedenému soud doplňuje, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách, resp. připomínkách bude především determinován konkrétním obsahem námítky, resp. připomínky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou.

49. Zařazení navrhovatelových pozemků do stabilizované plochy zeleně sídelní 545 ZS není mezi účastníky sporné. Proti tomuto zařazení podal právní předchůdce navrhovatele (předchozí vlastník pozemků) X námitku ze dne 2. 7. 2018 označenou jako X, jejíž nedostatečné vypořádání navrhovatel namítá. Soud však nepovažuje rozhodnutí o této námitce, které je součástí odůvodnění územního plánu, za nepřezkoumatelné, když odpůrce se věnoval vypořádání podstaty uplatněných námítek, jež nebyly koncipovány tak široce, jak je pojat nyní řešený návrh na soudní přezkum územního plánu. Není pravdou, že odpůrce nevysvětlil, proč mění funkční využití pozemků směrem k nezastavitelnosti. Z rozhodnutí je seznatelné, že motivem pro postup odpůrce je upřednostnění zájmu na ochraně přírody v jinak již silně urbanizované lokalitě. Odpůrce vyšel z informací o tamějším výskytu chráněných druhů živočichů, jejichž ochranu upřednostnil na úkor omezení vlastnického práva navrhovatele. Zda je takový postup zákonný, je otázkou především páteho kroku algoritmu přezkumu územního plánu. Z hlediska přezkoumatelnosti reakce na uplatněné námitky je třeba konstatovat, že odpůrce nepochybil. Nosným důvodem pro postup odpůrce byl výskyt chráněných druhů živočichů, který byl dle odpůrce doložen v letech 2016 až 2019. Ani navrhovatelem tvrzené vymýcení většiny vzrostlých dřevin, resp. provedení skrývky v roce 2016 nezbavuje odůvodnění odpůrce smysluplnosti.
50. Dostatečné bylo rovněž vypořádání námítky ohledně ekologické pasti. Je třeba připomenout, že navrhovatel v námitkách tuto otázku nikterak podrobně nerozvíjel. Ke svému stanovisku ohledně toho, proč by nemělo být jeho vlastnické právo omezováno na úkor živočichů, odkázal na

biologické hodnocení X, dle něž je lokalita biologickou pastí. Na to odpůrce připomněl, že problematika biotopu chráněných živočichů na pozemcích žalobce včetně hodnocení X byla řešena v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, což je ostatně soudu z jeho činnosti známo, neboť rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 5. 2018, na něž odpůrce odkázal, zdejší soud přezkoumával. S přihlédnutím k závěrům vzešlým z uvedeného řízení odpůrce konstatoval, že chránění živočichové v předmětné lokalitě žijí a ta je jejich biotopem. Hodnocení X bylo vyvráceno závěry dalších odpůrcem uvedených subjektů, které lokalitu prověřovaly. Chráněné druhy živočichů zde byly nalezeny v průběhu několika po sobě jdoucích let, z čehož plyne, že jde o funkční biotop. Tyto závěry nejsou devalvovány tím, že odkazované řízení o výjimce bylo vedeno pro konkrétní záměr autobazaru. Odpůrce proto usoudil, že chráněné druhy živočichů vyskytující se na pozemcích žalobce jsou hodny ochrany. Takovéto vypořádání námítky navrhovatele považuje soud za dostatečné.

51. Pokud jde o námitku vytvoření veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele, přestože jsou jeho pozemky oploceny, považuje soud argumentační přestřelku mezi účastníky ohledně historického vývoje oplocení a jeho legálnosti či nelegálnosti za poněkud mimoběžnou. Vadná je totiž samotná premisa navrhovatele, že zařazením jeho pozemků do ploch zeleně sídelní by se jeho pozemky měly stát veřejně přístupnými, jak to bylo uvedeno v námitce ze dne 2. 7. 2018. Odpůrce se v rozhodnutí o námitkách v návaznosti na text námitky věnoval otázce oplocení, ve vyjádření k návrhu na soudní přezkum nicméně příhodně odkázal na text samotného územního plánu, resp. jeho odůvodnění. Zde je pod bodem C.6.3.22 k sídelní zeleni mj. uvedeno: „*Vyskytuje se v zastavěném území města i mimo něj, je vymezena bez ohledu na způsob založení a majetkové vztahy. To znamená, že zahrnuje jak zeleň veřejnou na parkově založených a veřejnosti přístupných a využívaných veřejných prostranstvích (veřejná zeleň, parky, sídlištní zeleň), soukromou zeleň na soukromých pozemcích různé funkce převážně zahrad v okolí obytných staveb, zeleň vyhrazenou na omezeným skupinám přístupných plochách v oplocených areálech výroby, občanského vybavení, doprovodnou zeleň v pásech podél liniových přírodních i antropogenních prvků převážně komunikací a vodotečí, i enklávy hospodářské zeleně luk a pastvin mezi zástavbou, kdy jejich jednotícím atributem je okolní současné i budoucí urbanizované prostředí.*“
52. Odůvodnění územního plánu tedy samo o sobě dává odpověď na námitku navrhovatele, když výslovně hovoří o tom, že sídelní zeleň se nachází také na soukromých pozemcích. Názor navrhovatele o povinné veřejné přístupnosti pozemků funkčně zařazených do ploch zeleně sídelní nenachází oporu ani v územním plánu jako takovém (jeho výrokové části). Zde jsou v bodě F.2.4.20 popsány způsoby využití pozemků v těchto plochách, přičemž ani z tohoto popisu neplyne (a zvláště v návaznosti na výše citované odůvodnění), že by se ve všech případech muselo jednat o pozemky veřejně přístupné. V tomto směru uplatněná námitka byla v podstatě vypořádána již samotným textem územního plánu, z něž jednoznačně plyne, že námitka povinné veřejné přístupnosti je lichá.
53. Navrhovatel dále namítal nevypořádání námitky svého právního předchůdce X ze dne 4. 5. 2018. Toto podání bylo odpůrcem označeno jako námitka X a je pravdou, že odpůrce k němu uvedl, že je považuje za námitku uplatněnou mimo termín, kdy lze námitky vznést. Takový postup odpůrce nevede soud ke zrušení napadené části územního plánu. Jednak lze konstatovat, že předmětné podání z hlediska jeho obsahu ani nevyhlíží jako samostatná námitka, když v něm podatel jen velmi stručně uvádí, že dříve podal připomínku a nyní v návaznosti na to přikládá biologické hodnocení zpracované X, aniž by zde výslovně zformuloval jakékoli námitky.
54. Dále pak i v případě, kdy by soud z tohoto podání extrahoval jedinou snad pochopitelnou námitku (buť zformulovanou jako doplnění připomínky), že podatel X s odkazem na hodnocení X, nesouhlasí se zařazením předmětných pozemků do nezastavitelných ploch, nelze než konstatovat, že tentýž X podal dne 2. 7. 2018, tedy v řádném a odpůrcem akceptovaném termínu, výše zmiňovanou námitku označenou jako X, jejíž součástí, kromě jiného, neboť byla pojata šířeji, je totožná námitka směřující proti nezastavitelnosti pozemků s odkazem na závěry X. Tuto námitku odpůrce dostatečně vypořádal, jak soud uvedl výše. Práva právního předchůdce navrhovatele ani navrhovatele samotného tedy nemohla být dotčena, když k věcnému vypořádání uplatněné námitky došlo. Skutečnost, že tatáž námitka téže osoby byla odpůrcem vypořádána jen jednou (v rámci reakce odpůrce na námitku X) a nikoli opakovaně, není způsobilá zapříčinit zrušení územního plánu v požadované části.

55. K námitce nevypořádání námítky dřívější vlastnice předmětných pozemků X, kterou odpůrce označil jako námitku X, je třeba zmínit, že ta byla podána již v roce 2013 k tehdy projednávanému návrhu územního plánu. Proces tvorby územního plánu však následně prošel určitým restartem a veřejné projednání nového návrhu územního plánu se konalo až v roce 2018. Námitka paní X z tohoto důvodu ani neodpovídá pozdější podobě návrhu územního plánu, když požaduje úpravu původně navrhovaného poměru zastavitelnosti a zelených ploch více ve prospěch zastavitelnosti. Podstata námítky zahrnující snahu o větší míru zastavitelnosti pozemků je však shodná s obsahem námítky pozdějšího vlastníka pozemků X. Proto na ni odpůrce logicky zareagoval obdobně jako na námitku X, tedy argumentací ohledně ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Opět lze uvést, že práva navrhovatele, resp. jeho právních předchůdců nebyla dotčena, když především byla akceptována a vypořádána námitka X ze dne 2. 7. 2018, která brojila proti nezastavitelnosti předmětných pozemků, přičemž již, na rozdíl od námítky paní X, byla způsobilá reagovat na nový, aktuální návrh územního plánu.
56. Pokud navíc navrhovatel uvádí, na jaké všechny aspekty námítky paní K. odpůrce nereagoval, je třeba se seznámit s textem této námítky. V jejím obsahu soud navrhovatelem označované body sofistikované argumentace nenachází. Většina námítky je představována popisem historických událostí a dřívějších postupů správních orgánů, které paní X vnímá útrpně. K tomu soud uvádí, že není úkolem odpůrce v procesu přípravy územního plánu, aby se s takovými tvrzeními vypořádával a vysvětloval či snad obhajoval postupy správních orgánů, na něž podatelka vzpomíná. Skutečná námitka paní X je uvedena až v závěru textu a směřuje pouze k tomu, že paní X nechce být příliš omezena ve výstavbě na úkor zeleně. Reakce odpůrce byla s ohledem na to dostatečná, přestože výslovně nehovoří o možnosti ozelenění střechy sousedního parkoviště, kterýžto paní X zmiňovaný prvek může zjevně stěžít nahradit přirozený biotop užovek nebo čolků, jež dle odpůrce v místě žijí.
57. Další pasáže návrhu na soudní přezkum územního plánu navrhovatel označil jednak jako „Porušení čtvrtého kroku algoritmu“ – jde o obsáhlou část návrhu, a dále „Porušení pátého kroku algoritmu“, což je závěrečná a nepoměrně stručnější pasáž. Návrh však v tomto rozdělení není důsledný a přesný, neboť stěžejní argumentace navrhovatele se jednotlivými částmi návrhu prolíná. Klíčová námitka navrhovatele ve skutečnosti směřuje do oblasti proporcionality přijatého řešení, přestože návrh tuto námitku široce rozvádí již v části vztahované navrhovatelem ke čtvrtému kroku algoritmu. Navrhovatel, stejně jako jeho právní předchůdce již v námitkách uplatněných v procesu přípravy územního plánu, namítá, že jeho vlastnické právo k předmětným pozemkům nemá být omezeno v důsledku upřednostnění zájmu na ochraně přírody, jak k tomu došlo řešením obsaženým v územním plánu. Okolo této nosné myšlenky je pak soustředěna další, ji podporující argumentace. Otázka vážení mezi vlastnickým právem navrhovatele na straně jedné a veřejným zájmem na straně druhé je správním judikaturou setrvale řešena v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
58. Současně nelze přehlédnout, že ne všechny argumenty, které navrhovatel snesl v rámci návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy, byly jím, resp. jeho právními předchůdci uplatněny také v průběhu procesu přijímání územního plánu. K tomu soud považuje za vhodné shrnout relevantní judikatorní východiska.
59. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, „...pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou



*z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“ Podle navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení.“ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, je třeba závěry rozšířeného senátu Nejvyššího soudu přijaté v usnesení č. j. 1 Ao 2/2010-116 vnímat tak, že „i v případě dříve procesně pasivního navrhovatele je namísto se věcně zabývat jím vznesenými námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím ovšem nebyla (nepřiměřeně) zasažena práva (či zakotveny povinnosti) těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy.“*

60. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „...není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“ (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).
61. V rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: „Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“
62. Kritéria dodržení uvedené zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jejichž zodpovězení představuje test proporcionality přezkoumávaného opatření obecné povahy, zformuloval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, kde uvedl, že je třeba zkoumat, „zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“

63. Právě k otázce možné diskriminace soud nyní obrátí svou pozornost, neboť ji považuje v daném případě za problematickou, přičemž navrhovatel ji v návrhu na soudní přezkum hojně akcentoval. Označil totiž celou řadu pozemků, v jejichž případě považoval situaci za obdobnou pozemkům svým a v jejichž případě přijal odpůrce, na rozdíl od pozemků navrhovatele, řešení vstřícnější vůči zástavbě. Pokud jde o veškeré takto označené pozemky s výjimkou pozemku p. č. XE ve vlastnictví odpůrce, jemuž se soud bude věnovat níže, musí soud především zdůraznit, že navrhovatel ani jeho právní předchůdci, jež v procesu pořizování územního plánu podali námitky, v těchto námitkách

neoznačili pozemky uvedené v návrhu na soudní přezkum územního plánu a netvrdili, že se cítí být diskriminováni s ohledem na nerovný přístup odpůrce k jiným vlastníkům pozemků a k navrhovateli. Odpůrce tak nedostal prostor se k řešení na těchto pozemcích jakkoli vyjádřit, když nemohl tušit, které pozemky rozprostřené v různých lokalitách Liberce navrhovatel teprve později v návrhu na soudní přezkum územního plánu označí a bude ve vztahu k nim hovořit o diskriminaci. Zde je namístě uplatnit shora naznačené judikatorní závěry ohledně zdrženlivosti přezkumu přiměřenosti územního plánu, kdy je zásah soudu v zásadě vyloučen, jestliže odpůrce neměl možnost se k nadnesené otázce sám vyjádřit v procesu pořizování územního plánu. Takové hodnocení „v první linii“ soudu nepřisluší a navrhovatel se svou argumentací uplatněnou teprve v návrhu na soudní přezkum územního plánu přichází pozdě.

64. Na druhé straně je tu pozemek p. č. XE ve vlastnictví odpůrce, který bezprostředně sousedí s pozemky navrhovatele, což jsou skutečnosti mezi účastníky nesporné. Ve vztahu k němu vnímá soud situaci poněkud odlišně z následujících důvodů. Předně soud připomíná, že v daném případě nejde o situaci, kdy by navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce vůbec nepodal námitku proti návrhu územního plánu. Ta podána byla, a přestože nehovořila o diskriminaci ve vztahu k jakémukoli jinému pozemku, nepochybně směřovala do proporcionality řešení na pozemcích navrhovatele (resp. právního předchůdce), který z jím uváděných důvodů odmítal být omezen ve prospěch ochrany přírody. Odpůrce byl povinen se otázkou proporcionality zásahu do práv navrhovatele v procesu pořizování územního plánu zabývat, a to tím spíše, že k této otázce byla uplatněna námitka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). I pro odpůrce tedy byla relevantní výše citovaná kritéria přiměřenosti, totiž, že zásah do vlastnického práva má mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod (1), má být činěn jen v nezbytně nutné míře (2), nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (3), nediskriminačním způsobem (4) a s vyloučením libovůle (5).

65. Argumentační pozice odpůrce, který reagoval na námitky právního předchůdce navrhovatele, je, pokud ji soud bude parafrázovat, v zásadě následující: Řešená lokalita je velmi silně urbanizována, pozemky navrhovatele proto tvoří v podstatě poslední zelenou plochu v místě, kde bylo v minulosti vystavěno obchodní centrum s patrovým parkovištěm, kterýmižto budovami (a rodinnými domy z další strany) je zelená plocha obehnaná. Dle dostupných informací zde žijí chráněné druhy živočichů, proto se odpůrce rozhodl (pochopitelně po vyjádření orgánu ochrany přírody) právě na zbylé zelené ploše upřednostnit zájem na ochraně přírody, který byl jinak v minulosti především v důsledku výstavby obchodního centra v této lokalitě potlačen.

66. Na takovém řešení, které je jistě jedním z řady možných výsledků střetu soukromých a veřejných zájmů v místě, by soud bez dalšího neshledával cokoli hodného zásahu soudní moci, již nepřisluší aktivisticky diktovat územnímu samosprávnému celku, jak má uspořádat

své poměry. Při vědomí výše nastíněné argumentace odpůrce vůči navrhovateli je však třeba nahlédnout na pozemek p. č. 373. Ten nejenže s předmětnými pozemky navrhovatele bezprostředně sousedí, ale je zároveň pokrytý zelení, a je tedy faktickou součástí zmíněné v místě zbylé zelené plochy. K této skutečnosti nepovažoval soud za potřebné provádět dokazování, neboť plyne již ze spisového materiálu odpůrce. Ortofotomapa lokality včetně pozemku p. č. 373 byla ostatně přímo součástí námítky právního předchůdce navrhovatele ze dne 2. 7. 2018. Pokrytí tohoto pozemku zelení je mj. patrné také z mapové přílohy odpůrci předloženého hodnocení XE, či odpůrcem zmiňovaného posudku Mgr. Pudila. Soudu je ostatně předmětná lokalita u rušného obchodního centra známa z vlastní zkušenosti. Pozemek p. č. 373 tedy představuje pás zeleně sousedící s pozemky navrhovatele. Za ním se na druhé straně nachází pozemní komunikace, resp. budova krytého parkoviště.

67. Uváděl-li odpůrce ve vyjádření k návrhu, že pozemek p. č. XE byl projektantem vyhodnocen jako součást veřejného prostoru komunikace, soud uvádí, že zmíněná komunikace vedoucí podél tohoto pozemku je vedena pod střechou budovy parkoviště. Při pohledu shora (na fotomapě) je tedy zakryta budovou. Pozemek odpůrce p. č. XE naopak zakryt není, neboť se nachází vedle budovy

parkoviště a je viditelně pokrytý zelení. Stávající stav tedy není takový, že by pozemek p. č. 373 byl „pokryt“ pozemní komunikací. Tento pozemek naopak společně s pozemky navrhovatele tvoří onu v jinak urbanizované lokalitě zbylou zelenou plochu. Tato skutečnost je dostatečně seznatelná I ze spisového materiálu, proto soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování navrhovatelem předloženými fotografiemi či k návrhu a replice přiloženými dokumenty pocházejícími od odpůrce, na něž navrhovatel odkazoval s tím, že sám odpůrce v nich označil svůj pozemek p. č. XE za součást zelené plochy, která ve spojení s pozemky navrhovatele představuje biotop chráněných živočichů.

68. Soud tedy vychází z toho, že na pozemku odpůrce p. č. XE se nachází zeleň. V takovém případě je obtížně představitelné, aby se modrásek, čolek či užovka, jimž má být předmětná zelená plocha vyhrazena, řídili katastrálními hranicemi pozemků a nevyužívali také pozemek p. č. XE. Přínejmenším by pro ně musel tento pozemek se vzrostlou zelení představovat příjemnou bariéru mezi pozemky navrhovatele a blízkou pozemní komunikací a parkovištěm. Zároveň jde o pozemek náležející přímo odpůrci, který o jeho existenci a stavu nepochybně ví. Tento pozemek byl územním plánem nově zařazen do zastavitelné plochy občanského vybavení komerčního (OK). Tento rozpor mezi řešením, jaké odpůrce zvolil na svém vlastním pozemku v témže místě a jaké zvolil na pozemcích navrhovatele dle názoru soudu devalvuje přesvědčivost reakce odpůrce na uplatněné námítky navrhovatele, resp. jeho právního předchůdce.
69. Soud vnímá, že právní předchůdce navrhovatele ve svých námítkách výslovně nepoukázal na pozemek p. č. 373 a nehovořil ve vztahu k němu o diskriminaci. Neproporcionalitu navrhovaného řešení však namítal a odpůrce byl povinen se touto otázkou v duchu shora uvedených kritérií zabývat. Za daných okolností, a při způsobu odůvodnění rozhodnutí o námítkě X, který odpůrce realizoval, se nabízelo, aby odpůrce vzpomněl také pozemek p. č. XE a zamyslel se nad tím, popřípadě v rozhodnutí o námítkě vysvětlil, proč je s tímto pozemkem nakládáno jinak než s pozemky navrhovatele. Pokud odpůrce v reakci na námítku argumentoval naznačeným způsobem ohledně zbylé zelené plochy, která bude přenechána ve prospěch chráněných druhů živočichů, působí absurdně, že svůj vlastní pozemek odpůrce z téže zelené plochy vyjímá. Na rozdíl od ostatních navrhovatelem v souvislosti s diskriminací zmiňovaných pozemků, k nimž se odpůrce v rozhodnutí o námítkách logicky nevyjádřil, se

rozhodnutí o námitce X pozemku p. č. XE v podstatě týká, neboť soud nevidí důvod, proč by pro něj nemělo platit totéž, co bylo řečeno ohledně zájmu na ochraně přírody k pozemkům navrhovatele. V situaci, kdy odpůrce rozdílný přístup věrohodně nevysvětlil, a to dokonce ani v jinak podrobném vyjádření k návrhu na soudní přezkum, dává soud navrhovateli za pravdu, že v tomto ohledu působí zvolené řešení diskriminačně a excesivně.

70. Dle přesvědčení soudu platí, že je-li v téže lokalitě třeba prosadit důležitý veřejný zájem (např. na ochraně přírody, zbudování veřejného prostranství apod.), přičemž zde pro tento účel vedle sebe zbývají poslední volné pozemky, z nichž jeden náleží soukromému vlastníkovi a druhý je ve vlastnictví obce pořizující si územní plán, je třeba za účelem naplnění zmíněné zásady minimalizace zásahu využít k veřejnému účelu na prvním místě pozemek ve vlastnictví obce. Pokud nepostačuje, lze omezit také vlastníka soukromého pozemku na jeho vlastnickém právu zařazením jeho pozemku do příslušné plochy, která veřejnému zájmu vyhovuje. Nemá však nastat situace, kdy bude na prvním místě omezen soukromý vlastník. Soudu je zřejmé, že pozemek odpůrce p. č. 373 by sám o sobě nepostačoval pro život chráněných druhů živočichů, neboť jde o dlouhý úzký pozemek při okraji navrhovatelových pozemků. Navrhovatel se však důvodně ptá, jak je možné, že tento pozemek může být dle odpůrce do budoucna zastavěn, pokud je k celým navrhovatelovým pozemkům v témže místě argumentováno tak, jak bylo uvedeno shora.
71. Z uvedených důvodů přijaté řešení neprochází nastíněným testem proporcionality úspěšně. Problematicky může být vnímáno snad jen to, že navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce se o pozemku p. č. 373 v námitkách výslovně nezmínil. Jak však již soud naznačil, vzhledem k okolnostem případu, kdy jde o rozdílná řešení mezi pozemky soukromé osoby a samotného odpůrce v naprosto shodné lokalitě, přičemž námitky do proporcionality řešení uplatněny byly, a byly vypořádány tak, jak byly vypořádány, považuje soud podané námitky proti novému návrhu územního plánu za dostatečné k tomu, aby se soud přezkumem proporcionality řešení mohl a měl zabývat. Výsledek takového přezkumu byl nastíněn výše, když bez naprosto perfektního vysvětlení rozdílnosti řešení, jehož se soudu ani navrhovateli v daném případě nedostalo, nelze než přístup odpůrce označit za porušující princip minimalizace zásahu. Odpůrce měl buď takové vysvětlení v odůvodnění územního plánu uvést, když byl povinen se proporcionalitou, a tedy i nediskriminací (4. krok testu proporcionality) zabývat, přičemž rozpor v řešení na jeho vlastním pozemku a pozemcích navrhovatele v témže místě (na rozdíl od jiných navrhovatelem v návrhu uvedených pozemcích) je na první pohled patrný, anebo měl ať již na pozemcích navrhovatele či na pozemku p. č. 373 zvolit řešení jiné, nepůsobící popisovaný rozpor. Zásah soudu je za daných okolností na místě i s přihlédnutím k tomu, že popsáný problém se týká výhradně vztahu navrhovatele a odpůrce, jimž jediným patří pozemky, kterých se problém týká. Nelze zde tedy hovořit o nepřiměřeném zásahu do práv dalších subjektů, jež by již mohly jednat v dobré víře v zákonnost napadeného územního plánu (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12).
72. Plně nelze přijmout ani odpůrcovu obranu ve vyjádření k návrhu, dle níž odpůrce v podstatě jen dělá to, co mu nadiktuje dotčený orgán, v daném případě orgán ochrany přírody. Ten odpůrci jistě nebránil, aby např. svůj pozemek p. č. XE vymezil jako plochu zeleně sídelní, čímž by odpůrce jednal v souladu se svým vlastním rozhodnutím o námitkách právního předchůdce navrhovatele a ponechal by v místě prostor pro chráněné druhy živočichů. Navíc je to odpůrce, komu v procesu pořizování územního plánu přísluší koordinovat střetávající se veřejné i soukromé zájmy a kdo je oprávněn s dotčeným orgánem jednat, případně poukázat

na nesrovnalosti v postoji dotčeného orgánu, pokud existují, a hledat kompromisní řešení. Odpůrce se nemůže zprostit odpovědnosti za (např. diskriminační) obsah jím přijaté územně plánovací dokumentace pouhým odkazem na to, že šlo o požadavek dotčeného orgánu, který byl odpůrce povinen respektovat. Existují ostatně situace, kdy různé dotčené orgány v téže lokalitě prosazují zájmy vzájemně nesouladné až protichůdné. Z toho je zřejmé, že výsledné řešení je třeba hledat a také dotčené orgány mohou ze svých pozic případně ustoupit.

73. Pokud se soud vrátí k dalším námitkám navrhovatele, o rozporu s cíli územního plánování lze v daném případě snad hovořit přeneseně, když právě v důsledku popsaného pochybení nebyly řádně koordinovány jednotlivé zájmy v území (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31). Pokud Zásady územního rozvoje Libereckého kraje či Politika územního rozvoje ČR hovoří o brownfieldech, nebrání tato skutečnost bez dalšího převážení jiného zájmu v konkrétním případě. Pozemky navrhovatele ostatně (a navrhovatel to ani netvrdí) nejsou např. doposud zastavěny budovami nevyužívaného historického průmyslového areálu, které by nyní pouze hyzdily okolní krajinu, jak tomu u brownfieldů může být, nýbrž jde v podstatě o zelenou plochu.
74. Pokud se navrhovatel dovolával principu kontinuity územního plánování, je třeba uvést, že *„kontinuita územního plánování ale nesmí být vykládána tak, aby obec připravovala o reálnou možnost rozhodování o svém území, čímž by bylo zasazeno do jejího ústavou garantovaného práva na samosprávu“*, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73. Sám navrhovatel připouští, že předchozí územní plán v jeho jednotlivých iteracích nahlížel na předmětné pozemky z hlediska jejich zastavitelnosti rozdílně, i v jeho poslední platné verzi však limitoval zástavbu odkazem na výskyt chráněných druhů živočichů. O tom, že zástavba v místě je z tohoto důvodu nemálo problematická se ostatně navrhovatel přesvědčil ve zmíněném řízení o druhové výjimce, do něž svou přezkumnou činností zasáhl také zdejší soud. Vymezení pozemků do ploch zeleně sídelní v novém územním plánu s odůvodněním ohledně výskytu zvláště chráněných druhů živočichů tedy nepředstavuje z hlediska kontinuity přístupu odpůrce obrat o sto osmdesát stupňů, nýbrž pouze dílčí posun, jenž soud nepovažuje za nepřípustný.
75. Ani zařazení pozemků navrhovatele v jednotlivých dřívějších fázích pořizování nového územního plánu do zastavitelných ploch, popřípadě v minulosti vydaná územně plánovací informace nezakládá navrhovateli legitimní očekávání zastavitelnosti pozemků. Návrhy územního plánu pro jednotlivé fáze projednávání nejsou právně závazné a předpokládá se možnost jejich změny na základě připomínek, námitek, požadavků dotčených orgánů a jejich vyhodnocení ze strany pořizovatele. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, uvedl, že: *„princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad).“*

## V. Závěr a náklady řízení

76. Soud tedy rekapituluje, že shledal důvod ke zrušení napadené části územního plánu, a to textové i grafické části, ve vztahu k vymezení plochy zeleně sídelní ZS 545 na pozemcích p. č.

369, p. č. 370, p. č. 371 a p. č. 372 v k. ú. Doubí u Liberce, podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. O návrhu soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. za výslovného souhlasu navrhovatele i odpůrce. Provádění dokazování považoval soud pro účely vypořádání návrhu za nadbytečné.

77. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný navrhovatel, proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému odpůrci.
78. Náklady byly v případě navrhovatele tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za podaný návrh na soudní přezkum dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 5 000 Kč, odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby v celkové výši 9 300 Kč [3 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, 2 x písemné podání ve věci samé – vícero podání navrhovatele po vyjádření odpůrce posoudil soud jako jednu repliku)], náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč za 3 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu) a 21% DPH z odměny a náhrady advokáta ve výši 2 142 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 17 342 Kč. Soud uložil odpůrci, aby náklady řízení uhradil navrhovateli k rukám jeho právního zástupce, a to v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

#### 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).

Liberec 2. října 2023

Mgr. Lucie Trejbalová  
předsedkyně senátu