



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

žalobce/navrhovatele: X
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezů 642/2a, Liberec

a

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2023, č. j. KULK 52494/2023-OSŘ,
a v řízení o návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy - územního plánu
Liberec, schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Liberec ze dne 24. 2. 2022, č.

72/2022, které nabylo účinnosti dne 12. 3. 2022, v textové i grafické části v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. XA v k. ú. X vymezena plocha ZS - zeleň sídelní,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy se zamítá.
- II. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žaloba se zamítá.
- IV. V řízení o žalobě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce/navrhovatel podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), konkrétně proti v záhlaví rozsudku označenému rozhodnutí žalovaného. Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. (tzv. incidenční přezkum) - konkrétně územního plánu Liberec, schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Liberec ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, v textové i grafické části v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. XA v k. ú. X vymezena plocha ZS - zeleň sídelní.

II. Obsah žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

2. Žalobce v žalobě nejprve konstatoval, že na pozemku parc. č. XA v k. ú. X původně plánoval výstavbu rodinného domu. Když se dozvěděl, že má být novým územním plánem zastavitelnost pozemku významně omezena, svůj záměr přehodnotil a nechal zpracovat projektovou dokumentaci pro výstavbu víceúčelového objektu, který by mu umožňoval se o nemovitost v dané lokalitě starat. Objekt je jednopodlažní s podkrovím o celkových rozměrech 8 x 5 m. Součástí je napojení na vodu z vrtané studny a na septik. Žalobce připustil, že stavbu nejprve realizoval a teprve dne 30. 12. 2021 podal žádost o dodatečné povolení stavby. Ta byla označena jako „víceúčelový objekt - sklad Liberec XXX - X“ na pozemku parc. č. XA v k. ú. X. V době, kdy navrhovatel podával žádost o dodatečné povolení stavby, byl pozemek regulován jako zastavitelný i daleko většími stavbami. Navrhovatel se navíc snažil projekt připravit tak, aby vyhovoval i regulaci v připravovaném novém územním plánu. Byl tedy v dobré víře, pokud jde o možnost stavbu na daném místě realizovat.
3. Žalobce odkázal na souhlasné závazné stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru územního plánování ze dne 14. 1. 2022, č. j. UP/7110/2069325/21/Lá-UP, k záměru spočívajícímu v dodatečném povolení dřevostavby víceúčelového objektu, který má sloužit jako sklad zahradní techniky určené pro údržbu pozemku a jako úkryt před nepřízní počasí

na pozemku parc. č. XA v k. ú. X. Dále citoval z vyjádření technického odboru městského obvodu X - X, v němž byl s realizací stavby víceúčelového objektu na pozemku parc. č. XA v k. ú. X rovněž vyjádřen souhlas.

4. Žádost o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta rozhodnutím Magistrátu města Liberec, odbor stavení úřad (dále jen správní orgán I. stupně), ze dne 2. 8. 2022, č. j. SURR/7130/269986ú21-So. Důvodem zamítnutí žádosti byl nesoulad záměru stavby s novým územním plánem. V odvolacím řízení došlo k potvrzení nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování. V návaznosti na to bylo napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2023, č. j. KULK 52494/2023-OSŘ, odvolání žalobce zamítnuto a bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
5. Dle žalobce žalovaný nesprávně vyhodnotil otázku nicotnosti nového územního plánu a s argumentací žalobce uplatněnou k této otázce v odvolání se řádně nevypořádal. Z oznámení o vydání územního plánu Liberec formou opatření obecné povahy je zřejmé, že veřejná vyhláška byla vydána orgánem územního plánování namísto příslušného orgánu - zastupitelstva města. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 30/2019-66, v obdobném případě dovodil, že takový územní plán nenabyl účinnosti. V posuzované věci sice veřejná vyhláška správně obsahuje hlavičku zastupitelstva města, fakticky ale byla vydána pořizovatelem - orgánem územního plánování. To je zřejmé i z toho, že veřejnou vyhlášku podepsal Ing. Petr Kolomazník, vedoucí odboru územního plánování. Odpůrce se tedy dopustil stejného pochybení jako obec Ráby v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Neúčinnost nového územního plánu v posuzované věci znamená, že žalobcova žádost o dodatečné povolení stavby neměla být zamítnuta a vydané stanovisko orgánu územního plánování ze dne 4. 5. 2022, kterým byl záměr žalobce vyhodnocen jako nepřípustný, je nezákonné.
6. Nezákonnost napadeného rozhodnutí stejně jako stanoviska orgánu územního plánování žalobce dovozoval i z důvodu tvrzené nezákonnosti nového územního plánu, pokud jde o regulaci žalobcova pozemku parc. č. XA v k. ú. X (viz níže).
7. Žalobce ale nesouhlasil ani s tím, že stavba nevyhovuje novému územnímu plánu. Žalobce svůj původní záměr přepracoval a stavbu realizoval tak, aby novému územnímu plánu vyhovovala. Stavba svými rozměry i tím, že nemá sloužit pro bydlení ani pobytovou rekreaci, vyhovuje regulaci v novém územním plánu. I orgán územního plánování konstatoval, že stavba splňuje definici přidružené stavby. Nesouhlasné stanovisko je založeno na tom, že stavba neodpovídá charakteru území, do kterého je umisťována. Orgán územního plánování stavbu paušálně odmítá, aniž by však závěr o tom, že stavba charakteru území neodpovídá, dostatečně vysvětlil. Žalobci není zřejmé, proč objekt o zastavěné ploše 40 m² není přiměřený k uskladnění techniky pro jeho obhospodařování. Přímo za sousední komunikací na parc. č. XB navazuje na pozemek parc. č. X další pozemek parc. č. XC ve vlastnictví žalobce. Zhruba 300 m od pozemku parc. č. XA navíc vlastní žalobce soubor pozemků o celkové rozloze 8 ha, jedná se o pozemky parc. č. XD, XE, XF a XG. Na těchto pozemcích se nenachází žádná stavba a jde se vesměs o zelené plochy, které je třeba udržovat. Žalobce v dané lokalitě vlastní celkem 11 pozemků o celkové rozloze 100 000 m². Napadené rozhodnutí ani stanovisko orgánu územního plánování se s touto skutečností nijak nevypořádá a je proto nepřezkoumatelné.
8. Žalobce navrhoval, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

9. Pro případ, že by krajský soud neshledal nový územní plán nicotným ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 30/2019-66, navrhovatel navrhoval zrušení části opatření obecné povahy v textové i grafické části v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. XA v k. ú. X vymezena plocha ZS - zeleň sídelní.
10. Navrhovatel zdůraznil, že změna funkčních ploch provedená změnou územního plánu je možná ve dvou případech, a to dojde-li k relevantní změně okolností, anebo je-li původní řešení věcně nesprávné a koliduje s veřejným zájmem. Ať už se jedná o první či druhý důvod, je nezbytné, aby byl tento důvod zřejmý z odůvodnění změny. Jestliže tomu tak není, jedná se o nedostatečné odůvodnění, jež *eo ipso* zakládá nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, a to bez ohledu na to, zda vlastník dotčených pozemků uplatnil námitky v průběhu procesu přijímání změny. V této souvislosti navrhovatel odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83 či ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113. I v případě, kdy byl vlastník pasivní a neuplatnil námitky, tedy správní soud zkoumá, zda byl zásah do vlastnického práva řádně odůvodněn. V posuzované věci došlo k přerážení pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. X ze zastavitelné plochy BV do nezastavitelné plochy ZS. Podle vyjádření orgánů územního plánování je přerážení do plochy ZS důvodem, proč navrhovatel nemůže realizovat svůj stavební záměr. Pak ale mělo být opatření obecné povahy v souladu se shora uvedenou judikaturou řádně odůvodněno, co do potřeby (nutnosti), právě pozemek žalobce zařadit do plochy ZS, když řada okolních pozemků je v dané lokalitě stále vedena jako plochy zastavitelné. V odůvodnění územního plánu dostatečné důvody nalézt nelze a územní plán je tak ve vztahu k tomuto řešení nepřezkoumatelný.

IV. Vyjádření odpůrce k návrhu

11. Odpůrce nejprve popsal proces pořizování územního plánu, který odpovídal zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Konstatoval, že veřejnost mohla několikrát řádně uplatnit připomínky a vlastníci dotčených pozemků námitky. Územní plán nahradil dosavadní, schválený zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 25. 5. 2002, č. 97/02, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 2/2002.
12. Vydání nového územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu města Liberce dne 25. 2. 2022 a sejmuta dne 13. 3. 2022. Toto oznámení bylo učiněno na hlavičkovém papíře statutárního města Liberce - zastupitelstva města Liberec. Zároveň bylo oznámení zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.
13. K namítané nicotnosti nového územního plánu odpůrce konstatoval, že nicotnost napadeného opatření obecné povahy je soud povinen přezkoumávat vždy z úřední povinnosti, i když není namítána. Zdejší krajský soud v rozsudcích ze dne 16. 6. 2023, č. j. 64 A 1/2023-756, ze dne 1. 6. 2023, č. j. 64 A 2/2023-209, ze dne 22. 5. 2023, č. j. 64 A 3/2023-152, ze dne 26. 7. 2023, č. j. 64 A 4/2023-601, či ze dne 3. 5. 2023, č. j. 64 A 5/2023-211, konstatoval, že nový územní plán nicotným aktem není. Stejně tak nebyla nicotnost napadeného opatření obecné povahy shledána ani Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 31. 7. 2023, č. j. 64 A 7/2023-115.
14. Pokud veřejná vyhláška obsahuje v textu též označení pořizovatele, je třeba toto označení posuzovat v kontextu celé veřejné vyhlášky. V daném případě je obsahem sdělení, že Magistrát města Liberec, odbor územního plánování, oddělení úřadu územního plánování oznamuje, že

zastupitelstvo statutárního města Liberce vydalo územní plán formou opatření obecné povahy CJ MML 025375/22. Z toho je dle odpůrce zcela zřejmé, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zastupitelstvem statutárního města Liberec, tedy subjektem k tomu oprávněným podle § 54 odst. 2 stavebního zákona. Tvrzení, že veřejná vyhláška byla vydána orgánem územního plánování namísto příslušného orgánu, kterým je zastupitelstvo města, vypovídá o nesprávném vnímání smyslu veřejné vyhlášky ze strany navrhovatele. Veřejná vyhláška není totiž vydávána žádným subjektem. Podle § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je veřejná vyhláška pouze jeden ze způsobů, jakým se doručuje písemnost, v daném případě oznamuje vydání opatření obecné povahy, a to podle § 173 odst. 1 správního řádu. Veřejná vyhláška, kterou bylo oznámeno vydání napadeného opatření obecné povahy obsahuje na své první stránce v jejím záhlaví text „Statutární město Liberec, Zastupitelstvo statutárního města Liberec“ a to včetně uvedení znaku města Liberce. Již z takového označení písemnosti je zřejmé, že oznámení o vydání územního plánu veřejnou vyhláškou nebylo provedeno pořizovatelem, ale zastupitelstvem města. Oznámení o vydání územního plánu bylo provedeno rovněž v souladu s metodickým sdělením odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-61219/2021-81 „Vyvěšování a oznamování územního plánu“. Odpůrce se tak nemohl dopustit stejného pochybení jako obec Ráby, jak tvrdí navrhovatel, neboť v případě řešení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66, nebyla veřejná vyhláška obce Ráby o vydání územního plánu Ráby na úřední desce obce Ráby vyvěšena vůbec, resp. byla uveřejněna pouze veřejná vyhláška pořizovatele (úřadu odlišného od úřadu obce Ráby).

15. K námitce nedostatečného odůvodnění změny funkčního využití pozemku navrhovatele odpůrce uvedl, že navrhovatel nepřináší žádné konkrétní argumenty nebo tvrzení, proč má za to, že schválená regulace jeho pozemku je v rozporu se zákonem. Polemizuje pouze s vhodností navrženého řešení a úvahami odpůrce při jeho stanovení. V územním plánu z roku 2002 byl pozemek parc. č. XA v k. ú. X vymezen ve stabilizovaných plochách bydlení venkovského, nový územní plán vyznačil uvedený pozemek do stabilizované plochy zeleně sídelní. Pozemek byl zařazen do stabilizovaných ploch sídelní zeleně s ohledem na jeho polohu, stav a charakter území a limity využití území. Pozemek je tvořen vzrostlou zelení lesního charakteru, díky čemuž se stal přirozenou součástí navazujících lesních pozemků. Katastrálně sousedí s lesními pozemky na své západní a jižní hranici, která ale není s ohledem na stav zalesnění pozemku identifikovatelná. Východní hranice pozemku navazuje na cestu zpřístupňující lokalitu X, na kterou navazují souvislé plochy luk promíšené shluky vzrostlé zeleně. Tyto plochy jsou součástí lokálního biocentra. Od nejbližší zástavby nacházející se jižně od pozemku v lokalitě nazvané X je pozemek oddělen navazujícími lesními pozemky. Pozemek byl zahrnut do zeleného pásu tedy jednak s ohledem na svoji polohu, neboť navazuje na další nezastavitelné pozemky, které rovněž byly zahrnuty do zelených pásů, a dále s ohledem na jeho vazbu na lesní pozemky. Celý pozemek se nachází ve vzdálenosti do 50 m od lesních pozemků. Z pohledu tohoto limitu je jakákoliv výstavba na pozemku nevhodná, protože výstavba v blízkosti lesa vyvolává tlak na předčasné kácení lesa nebo na omezení hospodaření v lese. Územní plán sleduje vzdálenost do 25 m od hranice lesa, která je zakreslena v koordinačním výkresu, a ve které se má prokazovat vyloučení vlivu zástavby na navazující lesní pozemky. Odpůrce uzavřel, že aktuální funkční zařazení pozemku lze chápat jako vhodnější oproti předchozímu územnímu plánu, který pozemek zcela nevhodně zařadil do stabilizované plochy bydlení venkovského, ačkoliv se na pozemku žádná stavba pro bydlení nenacházela a pozemek byl obklopen lesními pozemky a na zástavbu vůbec nenavazoval.

16. Odpůrce závěrem zdůraznil, že navrhovatel nevyužil možnosti hájit svá práva během procesu pořizování nového územního plánu, když za celou dobu jeho pořizování nepodal ani jednu včasné námitky, ani připomínky. Svou pasivitu přiznává a hájí pobytem v cizině. Tato argumentace ale podle názoru odpůrce v kontextu dlouhodobosti a nadstandardnosti projednávání územního plánu nemůže obstát. Pokud navrhovatel nepodal žádné včasné námitky, mohl odpůrce jen stěžít na tyto nevznesené námitky pro daný pozemek konkrétně reagovat. V takovém případě stačí, pokud je přijaté řešení alespoň obecným způsobem odůvodněno v rámci přijatého opatření obecné povahy a jeho jednotlivých částí, což v daném případě je. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45, dokonce připustil, že odůvodnění územního plánu lze dovodit i z obsahu správního spisu, přičemž do úvahy je třeba vzít též chronologický vývoj návrhu územního plánu. V tomto kontextu odpůrce také znovu citoval rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 7. 2023, č. j. 64 A 7/2023-115.

V. Vyjádření žalovaného k žalobě

17. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalovaný plně odkázal na jeho odůvodnění. K námitce nicotnosti nového územního plánu žalovaný uvedl, že žalobce ve skutečnosti namítá jeho vadné oznámení, které ale nemůže fakticky provádět zastupitelstvo obce, neboť k tomu nemá žádný aparát. Pokud jde o odůvodnění územního plánu, žalovaný konstatoval, že navrhovatel, který nepodal námitky, nemohl v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů očekávat podrobné odůvodnění návrhu plochy, která se týká jeho pozemku. Odůvodnění územního plánu Liberec se však přesto konkrétně k pozemku navrhovatele vyjadřuje, a to na straně 219 a 220 textové části odůvodnění územního plánu Liberec, kde je pozemek žalobce uveden jako vhodný k zařazení mezi pozemky určené k plnění funkce lesa.

VI. Replika navrhovatele

18. Navrhovatel podal ve věci ještě repliku, v níž reagoval především na vyjádření odpůrce a žalovaného k návrhu na zrušení opatření obecné povahy z důvodu jeho nicotnosti. Trval na tom, že věc řešená Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66, je obdobná posuzované věci. Dle navrhovatele je klíčové, že nebyla vydána veřejná vyhláška městem Liberec v samostatné působnosti. Navrhovatel se dále vyjádřil k důvodům své pasivity v průběhu pořizování územního plánu. Hlavním důvodem byla nepřítomnost žalobce na území České republiky, neboť ten dlouhodobě pobývá v Lucemburku, kde vykonává praxi stomatologa. K prokázání tohoto tvrzení navrhovatel navrhoval provést důkaz pozvánkou na akci na české ambasádě v Lucemburku a listinou oceňující služby žalobce pro zaměstnance ambasády, dále dokladem ze dne 3. 6. 2017 o tom, že dne 2. 6. 2017 pacienti platili kartou v ordinaci žalobce v Lucemburku, a plnou mocí udělenou sousedkou, vlastníci bytu v Lucemburku, pro zastupování na schůzi spoluvlastníků domu, která se konala dne 14. 6. 2018. Závěrem navrhovatel zdůraznil, že v předchozím územním plánu byl pozemek zařazen mezi stabilizované plochy bydlení venkovského a nejednalo se tedy o žádnou rozvojovou plochu. Dle navrhovatele nebylo v kontextu odůvodnění celého nového územního plánu vysvětleno, proč bylo nezbytné právě jeho pozemek vyjmout ze stabilizovaných ploch venkovského bydlení, když územní pán vymezuje nové zastavitelné plochy a neomezuje výstavbu v řadě rozvojových ploch. Odpůrce se snaží obhájit potřebu omezení výstavby na pozemku navrhovatele ochranou přírody, na pozemku je však připuštěna výstavba staveb pro sportovní, rekreační a volnočasové

aktivity hromadného a veřejného charakteru, které jsou pro životní prostředí daleko více zatěžující než stavba pro soukromou rekreaci. Závěrem navrhovatel poukázal na to, že územní plán vymezoval jako nově zastavitelné plochy např. i ty, kde byla realizována výstavba v rozporu s předchozím územním plánem, docházelo tedy k rozšiřování zastavitelných ploch.

VII. Ústní jednání ve věci

19. Ve věci proběhlo dne 22. 11. 2023 ústní jednání, při němž žalobce/navrhovatel, odpůrce i žalovaný setrvali na své argumentaci. Soud nevyhověl návrhu na doplnění dokazování listinami označenými v replice, neboť to pro posouzení žaloby/návrhu považoval za zcela nadbytečné, jak bude vysvětleno níže.

VIII. Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy krajským soudem (incidenční přezkum věci)

20. Soud se nejprve musí vyjádřit k namítané nicotnosti nového územního plánu. Z obsahu správního spisu plyne, že napadené opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na fyzické úřední desce od 25. 2. 2022 do 13. 3. 2022. O tom svědčí doložka o vyvěšení vyznačená na č. l. 8.6 napadeného opatření obecné povahy založeného ve správním spise.
21. Z komentářové literatury vyplývá, že vyznačená doložka o vyvěšení a sejmutí písemnosti má povahu veřejné listiny nadané presumpcí správnosti a v případě jejího zpochybnění leží důkazní břemeno na tom, kdo tvrdí, že písemnost v uvedeném časovém rozmezí na úřední desce vyvěšena nebyla (viz též Marek, D. k § 25 správního řádu in Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s.). Navrhovatel netvrdí, že by napadené opatření nebylo na úřední desce vyvěšeno. Pouze tvrdí, že veřejnou vyhlášku, již bylo opatření obecné povahy oznámeno, nevydal odpůrce v samostatné působnosti. Skutečnost, že napadené opatření obecné povahy bylo na fyzické úřední desce vyvěšeno po zákonem požadovanou dobu, vyplývající z doložky o vyvěšení a snětí, tedy nebyla zpochybněna.
22. Pojem vyhláška má dva významy. Prvním je vyhláška ve smyslu podzákonného právního předpisu vydávaného orgány veřejné moci v rámci jejich zákonného zmocnění, jež nese toto formální označení (např. obecně závazné vyhlášky obcí). Druhým (obecnějším) významem tohoto pojmu je postup orgánů veřejné moci při zveřejňování (vyhlašování) jakéhokoliv sdělení tak, aby veřejnost mohla být seznámena s jeho obsahem. Správní řád přitom nestanoví žádné formální či obsahové požadavky na způsob jejího provedení. Klíčový je však účel zveřejnění veřejné vyhlášky, a tím je seznámení občanů obce a adresátů regulace se skutečností, že došlo k vydání opatření obecné povahy a s jeho obsahem. Pokud tedy odpůrce po stanovenou dobu zveřejnil na fyzické úřední desce úplný text a grafickou část napadeného opatření obecné povahy včetně údaje o dni vydání a doložky o vyvěšení, naplnil tím plně účel oznámení veřejnou vyhláškou, neboť seznámila veřejnost s obsahem napadeného opatření obecné povahy ve finální podobě (po zapracování stanovisek dotčených orgánů a uplatněných námitek či připomínek).
23. Tento závěr není v přímém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou citoval navrhovatel. V případě řešeném kasačním soudem v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66 (obec Ráby), se jednalo o skutkově mírně odlišnou situaci. Veřejnou vyhlášku oznamující vydání územního plánu totiž v uvedené věci vydal Magistrát města Pardubice jakožto správní orgán, který zjevně nebyl součástí obce Ráby, na svém

hlavičkovém papíře, svým jménem a s podpisem své oprávněné úřední osoby. V projednávaném případě byl naopak na úřední desce Statutárního města Liberec zveřejněn celý text napadeného opatření obecné povahy vydaného odpůrcem, včetně údaje o jeho vydání a vyvěšení, veřejnost tedy byla řádně seznámena s jeho vydáním i obsahem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023, č. j. 8 As 251/2021-91). Ostatně ani sám navrhovatel nenamítal, že by mu vydání a obsah napadeného opatření obecné povahy nebyly známy.

24. Již v rozsudku ze dne 14. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ostatně Nejvyšší správní soud vyzdvihl smysl a účel publikace na úřední desce, a to jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. V nyní posuzovaném případě byl právě tento účel zveřejnění veřejnou vyhláškou naplněn.
25. Napadené opatření obecné povahy tedy není nicotné, bylo řádně zveřejněno v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, a tudíž nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyvěšení (tj. 12. 3. 2022).
26. Pokud jde o namítané nedostatečné odůvodnění opatření obecné povahy, sama obecnost odůvodnění opatření obecné povahy nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele 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). Zůstal-li tedy navrhovatel ve věci bez objektivních důvodů zcela pasivní, 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 měl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-48, srov. též rozsudky 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 vlastníkově 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 měl 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, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná (viz 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.“
27. Uvedené závěry jsou na posuzovaný případ plně aplikovatelné, neboť skutečnost, že navrhovatel žije dlouhodobě v zahraničí, nemůže jehopasivitu v průběhu procesu přijímání územního plánu omluvit. Stavební zákon ukládá v rámci každé fáze projednání návrhu územního plánu povinnost doručovat návrh územního plánu veřejnou vyhláškou (§ 50 odst. 3

a § 52 odst. 1 stavebního zákona). V souladu s § 25 odst. 2 správního řádu se doručení provede tak, že se písemnost vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje a současně se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy na elektronické úřední desce ve smyslu § 26 správního řádu. Každý má tak možnost do dokumentace nahlédnout a k územnímu plánu se vyjádřit bez ohledu na to, kde se zrovna nachází. Soud proto považoval za zcela nadbytečné provádět důkazy prokazující skutečnost, že navrhovatel dlouhodobě žije v zahraničí, neboť tato skutečnost jednak není mezi stranami sporná, a jednak není z hlediska možnosti uplatnit řádně námitky v procesu přijímání územního plánu rozhodná.

28. Navrhovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113, není na posuzovaný případ příslušný, neboť se týká projednávání změny stávajícího územního plánu, kde byl pozemek tehdejšího navrhovatele přeřazen z ploch výroby a skladových do ploch obytných, což tomuto navrhovateli znemožnilo činnost, kterou na tomto pozemku za původního znění územního plánu prováděl. Při projednávání změny územního plánu, zvláště jedná-li se o změnu funkčního využití pouze jedné či několika ploch, je možné klást vyšší nároky na odůvodnění, neboť se může zaměřit pouze na jednu či několik takových změn. Je-li však vydáván kompletně nový územní plán jako v tomto případě, není možné každou změnu funkčního využití pozemku srovnatelně podrobně odůvodňovat. Vydávání nového územního plánu má také mnohem větší publicitu než vydávání pouhé změny stávajícího územního plánu a je proto spravedlivé požadovat po vlastnících pozemků zvýšenou opatrnost a to, aby tomuto procesu věnovali pozornost a podali námitky v případě, že nejsou spokojeni s navrhovaným funkčním využitím jejich pozemků, což navrhovatel neučinil.
29. Jak však upozornil žalovaný, i přesto se nový územní plán konkrétně k pozemku navrhovatele vyjadřuje, a to na straně 219 a 220 textové části odůvodnění územního plánu Liberec, kde je pozemek žalobce uveden jako vhodný k zařazení mezi pozemky určené k plnění funkce lesa. Konkrétně je zde v bodě C.6.3.7 uvedeno: „*Návrh na změny druhového členění vybraných pozemků v evidenci KN a v LHP/LHO, vyplývají z dokumentace „Vymezení krajinné zeleně města Liberce“, která vymezuje lokality potencionálně vhodné k začlenění v katastru nemovitostí do kategorie lesní pozemek. Tyto lokality jsou tvořené strukturami charakteru vzrostlého lesa, nebo cíleně založenými porosty. Cílem je snaha o náležité lesnické hospodaření v těchto plochách pro navýšení její ekologické stability cestou realizace východních zásahů, navýšení stability okolních lesních porostů před klimatickými výkyvy, rovněž tak snaha o ochranu těchto vzrostlých struktur před případnou jejich likvidací při návratu k původnímu způsobu využívání.*“ V následné tabulce je výslovně uveden pozemek navrhovatele parc. č. XA v k. ú. X. Z textové části územního plánu, ve spojení s jeho částí grafickou, pak v odpovídající míře obecnosti plyne odůvodnění potřeby ploch zeleně sídelní, když bylo srozumitelně popsáno, že mezi sídelní zelení byly zařazeny pozemky se vzrostlou zelení dřevin a keřů, pozemky travních porostů i zahrady s ovocnými stromy a ovocné sady (bod C.6.3.21 odůvodnění územního plánu). Dle bodu C.6.3.22 odůvodnění územního plánu jsou vymezeny bez ohledu na způsob založení a majetkové vztahy. To znamená, že zahrnují, jak zeleně veřejnou, soukromou zeleně, doprovodnou zeleně i enklávy hospodářské zeleně. Vzhledem k tomu, že se pozemek navrhovatele nachází blízko vodoteče, dopadá na něj i bod C.6.3.33 odůvodnění územního plánu, dle něhož pásy sídelní zeleně pronikají z příměstské krajiny podél vodotečí a lokálních terénních hřbetů do hloubi zastavěného území. Tyto pásy přes svou nespojitost z hlediska majetkoprávního a veřejného přístupu tvoří fyzicky propojenou strukturu ploch a vegetace různého charakteru - veřejná, vyhrazená, soukromá, která kromě veřejného přístupu plní všechny funkce zeleně - prostorotvornou, estetickou, bioklimatickou,

hygienickou, ochrannou, ... a není tudíž kvůli jejich ideálnímu řešení třeba vyvlastňovat např. zahrady rodinných domů. Argumentaci, že pozemek byl zahrnut do zeleného pásu s ohledem na svoji polohu, neboť navazuje na další nezastavitelné pozemky, které rovněž byly zahrnuty do zelených pásů, je srozumitelná a logická, stejně jako důraz na vazbu pozemku navrhovatele na lesní pozemky, neboť celý pozemek se nachází ve vzdálenosti do 50 m od lesních pozemků.

30. K námitkám uplatněným poprvé v replice k vyjádření odpůrce soud konstatuje, že se týkají proporcionality přijatého řešení. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38 *„jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“*
31. Krajský soud uzavírá, že neshledal důvod, pro který by mohl návrhovému petitu vyhovět, a proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

IX. Posouzení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu krajským soudem

32. Následně krajský soud přistoupil k přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s.
33. K namítané nicotnosti nového územního plánu či jeho nedostatečného odůvodnění, pokud jde o regulaci žalobcova pozemku, se soud vyjádřil výše. Zbývá proto posoudit otázku souladu stavby, o jejíž dodatečné povolení žalobce požádal, s novým územním plánem.
34. Krajský soud ze správního spisu ověřil pravdivost žalobního tvrzení, že orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích dle § 96b stavebního zákona označily stavbu za nepřípustnou pro její rozpor s novým územním plánem. Uvedený rozpor spatřovaly zejména v tom, že charakter stavby neodpovídá charakteru území, do něhož je stavba umístována. Stavba nesplňuje podmínky uložené regulativy daného území, především provázanost stavby s daným stanovištěm. Stavba je umístována na pozemek se vzrostlou zelení, tvořenou spojeným porostem, převážně smrkovým. Zahrada ani travní porost se na pozemku nenachází. Oplocením pozemku do výšky 1 m bude narušena prostupnost krajiny. Popis objektu pro uskladnění zahradní techniky o zastavěné ploše 40 m² s přízemím a podkrovím, balkonem a zastřešenou terasou odpovídá spíše stavbě pro pobytovou rekreaci nežli skladu pro uskladnění zahradní techniky. Území, do něhož je stavba umístována, navíc nevykazuje

potřebu udržování zahradní technikou, neboť pozemek je z větší části pokryt lesním porostem. Stavba je napojena na elektrickou distribuční soustavu, vytápění je lokální - kamny na tuhá paliva, případně elektrickým radiátorem. Celý pozemek se nachází v ochranném pásmu lesa. Z příložené projektové dokumentace je zřejmé, že se na pozemku dále umísťuje vrtaná studna a septik, přestože je uvedeno, že v objektu bude umístěn chemický WC, provozem stavby bude vznikat pouze směsný komunální odpad a dodávka vody bude řešena donáškou.

35. Žalobce v žalobě namítal, že napadené rozhodnutí ani stanovisko orgánu územního plánování vůbec nereflktují fakt, že v dané lokalitě žalobce vlastní celkem 11 pozemků o celkové rozloze 100 000 m², které je třeba udržovat, neboť jde vesměs o zelené plochy. Objekt plnící převážně funkci skladu o výměře 40 m² tak není pro uskladnění nářadí a techniky k údržbě těchto pozemků nepřiměřený.
36. Krajský soud předesílá, že rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů jednoznačně vychází v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování.
37. Ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. je správní soud povolán rovněž k přezkumu závazných podkladů přezkoumávaných rozhodnutí, a to k námitce účastníka. V posuzované věci tedy závazného stanoviska a potvrzujícího závazného stanoviska. Přezkum závazných stanovisek (a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která z nich pro jejich závaznost vycházela) žalobce napadal prostřednictvím výše specifikované námitky, kdy poukazoval ze shora uvedeného důvodu na jejich nepřezkoumatelnost.
38. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, krajský soud zdůrazňuje, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
39. Dle § 68 odst. 3 správního řádu má správní orgán povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006-76).
40. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily. Výše uvedené je v obecné rovině možné vztáhnout i na institut závazných stanovisek, a to ve smyslu § 154 správního řádu.
41. Po seznámení se s obsahem závazných stanovisek orgánů územního plánování obou stupňů však musí krajský soud konstatovat, že je za nepřezkoumatelná, ať už pro jejich nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, rozhodně nepovažuje.
42. Orgány územního plánování obou stupňů se velmi podrobně věnovaly podobě stavby plynoucí z projektové dokumentace, účinnému znění územního plánu a zejména pak důvodům, proč je stavba nejenom s územním plánem, ale i s cíli a úkoly územního plánování

v rozporu. Obě závazná stanoviska jsou rozsáhlá, přičemž potvrzující závazné stanovisko je v úplnosti citováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a soud na něj v podrobnostech odkazuje.

43. Navíc z obsahu žalobní námitky lze vysledovat, že žalobce spojoval otázku nepřezkoumatelnosti ať už rozhodnutí stavebních úřadů či závazných stanovisek orgánů územního plánování s tím, že se neztotožnil s jeho názorem, že stavba vyhovuje regulaci v novém územním plánu. To ale nesouvisí s otázkou jejich přezkoumatelnosti, ale s otázkou zákonnosti a správnosti výkladu obsahu uvedeného opatření obecné povahy.
44. Podle názoru krajského soudu však orgány územního plánování interpretovaly obsah nového územního plánu zcela správně a zákonným způsobem.
45. Jen pro úplnost soud dodává, že z projektové dokumentace nevyplývá, že by stavba měla sloužit k obhospodařování i dalších pozemků, proto nelze žalovanému, resp. orgánům územního plánování vytýkat, že se k této otázce nevyjádřily.
46. Krajskému soudu tak nezbylo, než žalobu zamítnout pro její nedůvodnost dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

X. Náklady řízení

47. Výroky o nákladech řízení se opírají o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
48. Žalobce/navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce ani žalovaný náhradu nákladů nenárokovali a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by jim v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

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

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

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

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

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

Liberec 22. listopadu 2023

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu