



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. L. K., b) J. K., c) Ing. K. K.**, všichni zast. Mgr. Kateřinou Korpasovou, advokátkou, se sídlem Mozartova 679/21, Liberec, proti odpůrci: **Statutární město Liberec**, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, zast. Mgr. Ing. Marianem Böhmem, advokátem, se sídlem Kolbenova 609/38, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 7. 2023, č. j. 64 A 7/2023-115,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“); tímto rozsudkem krajský soud zamítl návrh stěžovatelů na zrušení opatření obecné povahy č. j. MML 025375/22, „Územního plánu Liberec“, vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Liberec č. 72/2022 ze dne 24. 2. 2022 (dále jen „územní plán“), který nabyl účinnosti dne 12. 3. 2022. Všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v obci Liberec, kat. území Staré Pavlovice.

[2] V **návrhu** na zrušení územního plánu ze dne 13. 3. 2023 stěžovatelé namítli, že vydáním územního plánu byli zkráceni na svých právech, neboť provedené změny územního plánu povedou ke snížení hodnoty jejich majetku. Územní plán je podle stěžovatelů nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Stěžovatelé namítli, že odpůrce změnil označení ploch v zastavitelném území, čímž změnil hlavní účel využití pozemků a přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití jednotlivých ploch. Nově vymezené funkční typy ploch neodpovídají dosavadnímu územnímu plánu, jenž byl

schválen obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Liberec č. 2/2002 (dále jen „územní plán z roku 2002“); tento stanovil základní regulační podmínky pro zastavitelné území, přičemž plochy bydlení dělil na tři kategorie [plochy bydlení venkovského (BV), čistého (BČ) a městského (BM)]. Nový územní plán používá k rozlišení ploch a způsobu jejich využití nové názvy; plochy bydlení BO přitom slučuje do jedné kategorie BO – bydlení všeobecné. Dle názoru stěžovatelů se jedná o podstatnou změnu, která mění hlavní účel a přípustné využití ploch a staveb určených pro bydlení, neboť v plochách bydlení čistého a bydlení venkovského umožňuje výstavbu bytových domů v blocích nebo vícepodlažních bytových domů, které byly v těchto plochách zcela nepřipustné. Územní plán dále zavádí podmínky prostorového uspořádání a ke každé ploše vymezené v grafické části územního plánu stanoví regulační kódy. V návrhu stěžovatelé tyto kódy ve vztahu k „sousedním“ pozemkům definují dle územního plánu a srovnávají s podmínkami využití těchto ploch podle dosavadního územního plánu z roku 2002. Jedná se o pozemky parc. č. Xa (plocha označená jako Z.11.106.BO.3.25.50.z), parc. č. Xb (plocha s regulačním kódem Z.11.108.SC.5.40.40.z), parc. č. Xc, parc. č. Xd a parc. č. Xe a parc. č. Xf (plocha označená jako Z.11.110.BO.3.25.50.p), parc. č. Xg, parc. č. Xh a parc. č. Xi (plocha označená jako Z.11.111.BO.3.25.50.z) (společně také jako „dotčená plocha“). Jde-li o pozemky stěžovatelů, tyto se nacházejí v ploše označené jako 271.BO.2.20.60.p; jedná se o plochu stabilizovanou s typem zástavby předměstská, s maximální výškovou hladinou 12 m. Stěžovatelé podotkli, že podle územního plánu z roku 2002 se všechny dotčené pozemky nacházely v plochách bydlení čistého s určujícím typem výstavby rodinných domů, nepřipustným typem výstavby bytových domů v blocích nebo výstavby vícepodlažních bytových domů, podmíněným typem výstavby byl viladům s maximální výškou 3 NP. Na rozdíl od územního plánu z roku 2002 lze na dotčených pozemcích realizovat výstavbu vícepodlažních bytových domů, resp. vícebytových domů, s maximální výškou až 15 m. Novým územním plánem dochází ke změně funkčního využití pozemků oproti dřívější regulaci a ke změně koncepce rozvoje a urbanistické koncepce bez dostatečného a srozumitelného odůvodnění těchto změn v textové části územního plánu.

[3] Dále stěžovatelé namítli, že odpůrce dostatečně neposoudil vliv změny územního plánu v dotčené lokalitě na životní prostředí. V této souvislosti poukázali na dokument odpůrce s názvem „ÚP Liberec – Vyhodnocení vlivu konceptu na ŽP“ se srpna roku 2011, v němž jsou zmíněny negativní vlivy zástavby na lokalitu. Stěžovatelé poznamenali, že podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 68 odst. 3 v souvislosti s § 174 odst. 1 správního řádu, musí být opatření obecné povahy odůvodněno, a to zejména tehdy, dochází-li přijetím nového územního plánu ke změně funkčního využití území. Tomuto požadavku územní plán nedostál. Podle stěžovatelů je realizace podnikatelského záměru soukromého subjektu nekriticky nadřazena zájmům ostatních osob, jakož i požadavkům na ochranu životního prostředí. Z těchto důvodů je dle názoru stěžovatelů územní plán nepřezkoumatelný, nesrozumitelný a není z něj zřejmé, z jakých důvodů dochází ke změnám v konkrétních lokalitách.

[4] V **doplnění návrhu** ze dne 11. 4. 2023 stěžovatelé uvedli, že podle jednotného standardu ve smyslu § 20a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), se plochy s rozdílným způsobem využití strukturují do tří úrovní, přičemž při zpracování hlavního výkresu je nutné použít členění ploch s rozdílným způsobem využití dle druhé úrovně. Členění ploch je zakotvené ve Standardu vybraných částí územního plánu (Metodický

pokračování

pokyn Ministerstva pro místní rozvoj) ze dne 24. 10. 2019 (dále jen „metodika“), a s účinností od 1. 1. 2023 je právně závazné podle § 4 vyhlášky č. 503/2001 Sb. Podle metodiky se plochy bydlení v druhé úrovni člení podle způsobu využití na bydlení venkovské (BV), bydlení individuální (BI), bydlení všeobecné (BO), bydlení hromadné (BH) a bydlení jiné (BX). Podle metodiky není možné členit území jen v intenci první úrovně, ale je nutné použití rozdělení ploch dle konkrétního způsobu využití dle druhé úrovně. Podle stěžovatelů územní plán nesplňuje požadavky vyjádřené v metodice, neboť nečlení plochy bydlení s ohledem na jejich charakter ve druhé úrovni. Odpůrce nečlení plochy bydlení vůbec a namísto toho zavádí jediný druh plochy bydlení (BO) s všeobíhajícím názvem všeobecné bydlení, což je dle stěžovatelů v rozporu s metodikou. Hlavní problém tedy nespočívá v tom, že odpůrce definoval vlastní cílový charakter zástavby v části F.4.5. (což není v rozporu s legislativou), ale to, že nerozdělil plochy bydlení podle převažující funkce bydlení ve smyslu druhé úrovně dle metodiky. Mezi účelem využití plochy a cílovým charakterem zástavby není žádná spojitost. Převažující charakter území je nejednoznačný a pro veřejnost nepředvídatelný. Zmatečné a nesrozumitelné je odůvodnění členění ploch s rozdílným způsobem využití. Rovněž cílový charakter zástavby není vymezen jasně; odpůrce zavádí nové výrazy, které však jednoznačně nedefinuje. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na odůvodnění územního plánu T2, konkrétně bod C.7.4.12, v němž je uvedeno, že cílový charakter zástavby byl do návrhu územního plánu doplněn na základě požadavku určeného zastupitele jako symbolické vyjádření způsobu zástavby srozumitelné odborné i laické veřejnosti. Výšková hladina rovněž není odůvodněná. Dále stěžovatelé zopakovali, že v územním plánu absentuje posouzení vlivu na životní prostředí.

[5] Stěžovatelé dále argumentují tím, že na dotčených plochách Z.11.111 a Z.11.106 má být údajně postaveno sídliště; podle stěžovatelů má obecnost a neurčitost v dělení ploch bydlení za následek to, že veřejnost nemá žádnou právní jistotu, jaký typ zástavby bude na jednotlivých plochách bydlení převažovat. Zrušení územního plánu je dle stěžovatelů v zájmu všech obyvatel města Liberec. Územní plán poskytuje prostor pro kreativní výklad podmínek prostorového uspořádání ploch a připouští libovůli a nerovné zacházení při posuzování záměrů.

[6] Odpůrce ve **vyjádření k návrhu** poukázal na procesní pasivitu stěžovatelů v procesu pořizování a přijímání územního plánu, v důsledku čehož mu nebyl dán prostor k reakci na jejich požadavky, případně úpravu návrhu územního plánu. Územní plán již v konceptu z roku 2011 stanovoval pro jednotlivé funkční plochy plošné a prostorové regulativy a stěžovatelé měli možnost se k nim vyjádřit od samého počátku. Odpůrce konstatoval, že územní plán nepředstavuje pouhou změnu původní územního plánu, ale jedná se o zcela novou koncepci územního plánování, která může být odlišná od územního plánu, který nahrazuje. Následně odpůrce popsal jednotlivé regulativy dotčených ploch a porovnal je s úpravou obsaženou v územním plánu z roku 2002; podle názoru odpůrce, pokud jde o stanovení výškových omezení staveb, je nový územní plán pro stěžovatele příznivější než územní plán z roku 2002, neboť ten nestanovil maximální výšku stavby ani koeficienty zastavění plochy a zeleně. Jde-li o odůvodnění způsobu stanovení urbanistické koncepce, odpůrce odkázal na vybrané části odůvodnění územního plánu T2. Charakter bydlení se odvíjí od regulativu příslušné plochy zejména z hlediska plošných a prostorových regulací. Dále odpůrce odkázal na odůvodnění rozvojových ploch T3, kde jsou ve formě tabulky uvedeny všechny návrhové plochy vymezené v novém územním plánu a k nim je uvedeno odůvodnění jejich vymezení včetně případné historie jejich využití a dalších podmínek. Ve

vztahu k hodnocení vlivů na životní prostředí odpůrce poukázal na samotné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V roce 2012 bylo vypracováno „Dopracování vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu Liberec na životní prostředí“ a hodnocení ploch je provedeno v příloze 55 územního plánu „Sektor 11-Sever“. Plochy 11.106, 11.108 a 11.110 byly odsouhlaseny bez podmínek. V případě plochy 11.111 je v doporučení uveden nesouhlas s lokalitou. S tímto nesouhlasem se odpůrce vypořádal v kapitole F.6.3. odůvodnění územního plánu T2 na str. 420. Cílový charakter zástavby, tj. třetí úroveň členění plochy bydlení dle metodiky, nenahrazuje druhou úroveň. Tento regulativ řeší především vizuální urbanistické a architektonické charakteristiky zástavby jako celku a jednotlivých objektů a dále řeší přípustnost různých typů funkčního využití v rámci dané kategorie ploch. Územní plán nabyl účinnosti ještě před vznikem zákonné povinnosti zpracovávat územně plánovací dokumentaci v rámci jednotného standardu ve smyslu § 20a a násl. stavebního zákona. Územní plán vyhovuje zmíněné metodice a člení strukturu ploch s rozdílným způsobem využití v rámci druhé úrovně, když zavádí plochu bydlení všeobecné (BO). Ve třetí úrovni členění územní plán v souladu s metodikou přiřazuje všem stabilizovaným i rozvojovým plochám regulační kódy za účelem jednoznačné identifikace základních charakteristik ploch.

[7] **Krajský soud** územní plán neshledal nepřezkoumatelný a návrh zamítl. Krajský soud zopakoval konkrétní pasáže textové části územního plánu, které přibližují obecnou koncepci rozvoje území města Liberec s ohledem na růst počtu obyvatel a změny rozmístění obyvatel bydlících na území města. Z územního plánu dle krajského soudu vyplývá, že funkce bydlení má být posilována přednostně rozmanitými soustředěnými formami na plochách smíšených obytných centrálních (SC) v městském centru a podél z něj vycházejících radiál na plochách bydlení (BO) v návaznosti na lokální centra. Ve vztahu k ploše nacházející se v Sektoru 11-Sever (v němž se nacházejí dotčené pozemky), krajský soud rovněž s odkazem na konkrétní pasáže odůvodnění územního plánu konstatoval, že odůvodněno bylo i samotné vymezení zastavěného území, včetně jeho účelného využití a potřeb vymezení zastavitelných ploch, přičemž byl zohledněn mj. i dřívější územní plán z roku 2002; základní koncepce rozvoje území včetně urbanistické koncepce je stanovena na základě výhledové potřeby bytů a dalších potřeb území. Stejně tak byl dle krajského soudu územní plán dostatečně odůvodněn v části týkající se vymezení funkčního využití plochy bydlení. V územním plánu jsou popsány činnosti, stavby, zařízení a jiná opatření podle jejich přípustnosti v jednotlivých plochách a současně bylo specifikováno mj. i využití ploch BO (bydlení všeobecné) a ploch SC (smíšené obytné centrální). Dále krajský soud poukázal na grafickou část územního plánu, v níž byly stabilizovaným a rozvojovým plochám přiřazeny regulační kódy určující samotné funkční využití ploch a také jejich prostorové uspořádání a cílový charakter zástavby.

[8] Krajský soud vyhodnotil, že územní plán obsahuje dostatečné odůvodnění stran vymezení funkčního využití plochy bydlení, a to i ve světle „změny“ oproti územnímu plánu z roku 2002. Z textové části územního plánu lze najisto seznat odůvodněnou potřebu ploch pro výstavbu (resp. zastavitelných ploch). Pohoda bydlení v čistě obytných souborech je zajištěna pomocí prostorových regulativů. S ohledem na procesní pasivitu stěžovatelů nebylo možné klást přehnané nároky na odůvodnění územního plánu.

[9] Rovněž výškové hladiny zástavby v dotčených plochách byly dle soudu stanoveny jasně, srozumitelně a logicky. Územní plán (oproti územnímu plánu z roku 2002) stanoví maximální výšku zástavby; důvody intenzifikace využití dané plochy jsou z územního plánu

pokračování

i v této části v odpovídající míře konkrétnosti seznatelné. Krajský soud podotkl, že stěžovatelé spíše nesouhlasí s konkrétním přijatým řešením územního plánu, což však samo o sobě svědčí o přezkoumatelnosti územního plánu. Námitky stěžovatelů se spíše váží k otázce proporcionality přijatého řešení; tou se však soud nemohl zabývat, jelikož ji dříve nemohl pro nedůvodnou pasivitu stěžovatelů posoudit odpůrce v průběhu pořizování a přijímání územního plánu.

[10] Krajský soud podotkl, že dotčené plochy byly již dle dřívějšího územního plánu určeny k zastavění. Územní plán tedy v dané lokalitě nezměnil funkční využití dotčených ploch ve smyslu jejich primárního určení, jakožto ploch pro bydlení. Územní plán jasně definuje prostorové a kapacitní regulativy včetně určení charakteru zástavby. Rovněž ve vztahu k navrhovateli výslovně namítaným plochám shledal krajský soud napadený územní plán srozumitelný, logický a dostatečně přesvědčivý. Dále zdůraznil význam prostorových a kapacitních regulativů, včetně určení cílového charakteru zástavby, jako zjevných limitů sloužících právě pro ochranu krajinného rázu na celém území města Liberec. Rozhodování o změnách v území na těchto plochách je navíc podmíněno zpracováním územní studie. Územní plán vyhovuje požadavkům na odůvodnění ve smyslu § 173 odst. 1 za použití § 68 odst. 3 správního řádu. Územní plán rovněž obsahuje posouzení vlivů změny územního plánu v dotčené lokalitě na životní prostředí a na chráněné živočichy. Požadavkům na stanovení podmínky na zpracování územní studie, jakož i hodnoty podlažnosti 3, bylo vyhověno.

[11] Závěrem krajský soud konstatoval, že jako zcela nové a řádně neuplatněné důvody soud považuje tvrzení plynoucí z podání stěžovatelů ze dne 11. 4. 2023 stran odkazu na § 20a stavebního zákona a § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. V rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s. byly dle soudu též uplatněny námitky ohledně požadavku na snížení podlažnosti určitých pozemků na 2 nadzemní podlaží a tvrzení stěžovatelů, že se orgán ochrany přírody a krajiny nevyjádřil ke konceptu územního plánu po obsahové změně vymezení plochy bydlení a po sloučení tří ploch do jedné kategorie. Stejně tak byly v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s. uplatněny námitky ohledně absence definice pojmu „transformovaná rodinná vila“ a neurčitosti vymezení cílového charakteru zástavby.

[12] V **kasáční stížnosti** stěžovatelé v prvé řadě namítají, že krajský soud nesprávně posoudil námitku, zda je funkční využití plochy bydlení v územním plánu určité a srozumitelné. V této souvislosti zopakovali, že hlavní změna územního plánu spočívá v zavedení všeobecné plochy bydlení BO, která nahradila členění na plochy bydlení venkovské (BV), městské (BM) a čisté (BČ). Stěžovatelé jsou toho názoru, že obecné a vágní vymezení plochy bydlení umožňuje postavit na dané ploše prakticky jakoukoliv stavbu nebo zařízení sloužící k bydlení. Z tohoto důvodu jsou pro každou plochu bydlení stanoveny prostorové regulativy a způsob využití (výšková hladina, koeficient zastavění a zeleně a charakter zástavby); tyto prostorové a kapacitní regulativy však nedávají občanům žádnou informaci o typu stavby, kterou lze v daném území postavit.

[13] Významný dopad na území má regulativ charakteru zástavby, který je v závazné části definován jako cílový a který je členěn na jednotlivé funkční typy. Veřejnost se dle názoru stěžovatelů mylně domnívá, že charakter zástavby vyjadřuje právně závazný typ zástavby povolený v příslušných plochách bydlení. V odůvodnění územního plánu totiž odpůrce vysvětluje, že „cílový charakter zástavby“ znamená jen neexaktní symbolické vyjádření

způsobu zástavby, čímž si otvírá prostor k povolení jakékoliv stavby a k nerespektování charakteru zástavby. Skutečným důvodem pro zavedení jediné všeobecné plochy bydlení je dle názoru stěžovatelů záměr vytvořit univerzální plochy bydlení bez přesného typu staveb s možností zaměňovat individuální a hromadné formy bydlení podle momentálních politických nálad a podnikatelských záměrů. Odpůrce tedy staví veřejnost do trvalé právní nejistoty o konkrétním způsobu zástavby, což se projevuje zejména u ploch bydlení s výškovým regulativem do 2 NP a do 3 NP, u nichž lze zaměňovat rodinné domy a bytové domy bez ohledu na to, jaký mají cílový charakter zástavby nebo účel uvedený v odůvodnění rozvojových ploch územního plánu T3.

[14] Územní plán dle stěžovatelů jasně nestanoví cílový charakter zástavby a v praxi bude možné prosadit téměř jakýkoliv stavební záměr. Toto riziko si stěžovatelé uvědomili až ve chvíli, kdy se k nim dostala zatím nezveřejněná územní studie „*Pavlovice – Za Kauflandem II*“, na zastavění sousedních ploch; z této studie zjistili, že v jejich sousedství má vzniknout soubor stavebně propojených větších bytových domů, a nikoliv „zahradní město“, jak uvádí územní plán v charakteru zástavby. Podle stěžovatelů existuje reálné nebezpečí, že dotčené plochy budou zastavěny v rozporu s nově zavedenými regulativy, obhájí-li si developer svůj stavební záměr před stavebním úřadem. Dle názoru stěžovatelů je nezákonné, aby odpůrce v závazné části územního plánu prezentoval charakter zástavby jako regulativ prostorového uspořádání území a jeho závaznost popřel v odůvodnění územního plánu.

[15] Stěžovatelé trvají na tom, že jsou změny územního plánu nepřezkoumatelné. Odůvodnění rozvojovými potřebami a výhledovou velikostí města je toliko formalistické a arbitrární. Za dostatečné odůvodnění nelze dle stěžovatelů považovat pasáže o výhledové velikosti města, pramení-li z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nadhodnocených výpočtů a neaktuálních dat. Řádně odůvodněné nejsou ani regulativy prostorového uspořádání. Z odůvodnění územního plánu nevyplývá důvod k zavedení charakteru zástavby. Zatímco výroková část územního plánu upravuje cílový charakter zástavby jako regulativ ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona, v odůvodnění je definován jako nezávazné, symbolické vodítko, od kterého se lze odchýlit, čímž je dán rozpor mezi výrokovou částí a jejím odůvodněním. Tato vada způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu a nefunkčnost celé regulace.

[16] Stěžovatelé dále poukázali na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že regulativ stanovený územním plánem ve výrokové části je závazný. V posuzovaném případě však charakter zástavby není vymezen jako obecné pravidlo, ale jako kategorie funkčních typů, které udávají konkrétní stavby přípustné v daném území. Nezákonnost územního plánu má zásadní vliv na celé území dotčené územním plánem, a dotýká se právní jistoty všech vlastníků a občanů, proto se stěžovatelé domáhají zrušení celého územního plánu.

[17] Krajský soud se dle stěžovatelů nevypořádal s námitkou spočívající v neurčitosti a nepřezkoumatelnosti funkčních ploch a nových regulativů. Námitkami stěžovatelů, které vznesli při ústním jednání se soud odmítl vypořádat, neboť je vyhodnotil za zcela nové a řádně neuplatněné. S tímto závěrem stěžovatelé nesouhlasí.

[18] Odpůrce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** poznamenal, že kasační stížnost představuje opakování návrhových tvrzení a další rozvíjení návrhové argumentace.

pokračování

Z kasační stížnosti není zřejmé, jakou konkrétní právní otázku měl krajský soud nesprávně právně vyhodnotit a z jakých důvodů. Stěžovatelé toliko opakují svůj nesouhlas se zvoleným způsobem regulace ploch bydlení prostřednictvím funkční a prostorové regulace a rozvíjejí svá spekulativní tvrzení ohledně údajných vlivů developerů na vznik a formulaci jednotlivých regulativů. Podle odpůrce jsou regulativy v územním plánu stanoveny přesně a srozumitelně, přičemž není důvod je vykládat jako právně nezávazné. K témuž závěru dospěl i krajský soud. Polemiku stěžovatelů ohledně nejistoty občanů stran zvolené regulace a údajnému nadřazování podnikatelských zájmů nad zájmy ostatních dle názoru odpůrce nelze považovat za kasační námitku. Nesprávný je názor stěžovatelů, že charakter zástavby není vymezen jako obecné pravidlo, ale jako kategorie funkčního typu. Stanovení cílového charakteru zástavby je obecným přípustným regulativem, stanoveným ve výrokové části územního plánu a řádně odůvodněným v odůvodnění rozvojových ploch územního plánu T3.

[19] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost **není** důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, že se krajský soud nevypořádal s námitkami vznesenými stěžovateli v doplnění návrhu ze dne 13. 6. 2023 a při ústním jednání dne 31. 7. 2023 (viz bod 25 kasační stížnosti). Pokud by se totiž krajský soud skutečně opomenul zabývat řádně uplatněnými námitkami stěžovatelů, zatížil by rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 10. 5. 2010, č. j. 2 As 6/2010-164 nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nutno upozornit, že soud není povinen výslovně reagovat na každé tvrzení v návrhu, postaví-li své závěry na ucelené argumentaci, která věcně pokryje všechny argumentační pozice návrhu, tj. vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto návrhových námitkách uváženo (k tomu srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013-125, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19 a ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[22] Pro účely posouzení důvodnosti této námitky je nutné v první řadě rozlišit ty námitky, které byly stěžovateli uplatněny včas, tj. ve lhůtě dle § 101b odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a které již nikoliv. Až následně je možné posoudit, zda se včasnými námitkami soud v odůvodnění rozsudku řádně vypořádal, či nikoliv, případně zda se pro opožděnost nemohl námitkami zabývat; i v tomto případě pak musí soud odůvodnit, proč považoval některé námitky za opožděné.

[23] Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze podat návrh do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonnou. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze ho již v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené část opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.

[24] Lhůta omezující možnost podání návrhu slouží nejen k ochraně právní jistoty odpůrce, ale i zájmu všech adresátů opatření obecné povahy na stabilitě právních poměrů a naplňuje tak princip předvídatelnosti práva. Jako jednu z náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanoví zákon nutnost formulovat návrhové body, tj. skutkové a právní důvody, pro něž navrhovatel považuje opatření obecné povahy nebo jeho napadenou část za nezákonnou. Ze zásady koncentrace řízení vyjádřené v § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. plyne, že pokud navrhovatel podá bezvadný (perfektní) návrh na zrušení obecné povahy se všemi zákonnými náležitostmi i s konkrétně formulovanými návrhovými body, není možné, aby svůj návrh dodatečně doplňoval, respektive rozšiřoval o další návrhové body či důvody.

[25] Nutno doplnit, že případné rozšíření argumentace k již učiněným návrhovým bodům naopak je přípustné. Nelze však připustit, aby zcela obecně vymezený návrhový bod, u něhož nevznikla soudu povinnost vyzvat navrhovatele k odstranění jeho nedostatečné konkrétnosti, byl kdykoliv naplňován libovolným obsahem, neboť by tím byla de facto zlikvidována zásada koncentrace řízení [viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007-407 a ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 70/2011-239, č. 2929/2013 Sb. NSS; k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry učiněné ve zmíněných rozsudcích dopadají i na nyní posuzovaný případ, neboť požadavky na vymezení žalobního bodu z hlediska jeho obsahu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a návrhového bodu ve smyslu § 101b s. ř. s. jsou stejné a liší se toliko okamžik, k němuž již nelze žalobu, respektive návrh, rozšiřovat o další žalobní či návrhové body, tj. okamžik, k němuž dochází ke koncentraci řízení]. Znamenalo by to totiž, že navrhovatel, jenž vymezil návrhové body pouze ve zcela obecné rovině, by byl ve výhodě oproti navrhovateli, jenž formuloval obsahově perfektní návrhové body, neboť by kdykoliv v průběhu řízení mohl doplnit konkrétní námitku, kterou by bylo možné subsumovat pod obecně vymezené (univerzální) tvrzení obsažené v návrhu. Je proto nezbytné rozlišit, zda dodatečně uplatněné argumenty pouze upřesňují či podrobněji rozvíjejí námitky uplatněné v návrhu, nebo zda nepřípustně rozšiřují návrh o další návrhové body (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005-43, č. 685/3005 Sb. NSS).

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že s ohledem na dispoziční a koncentrační zásadu se od žalobce (navrhovatele), který vymezuje hranice soudního přezkumu, oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat vady napadeného správního aktu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2732/15, ze dne 12. 1. 2016 (N 6/80 SbNU 65), „*smysl zmíněných zásad dispoziční a koncentrace spočívá v racionalizaci a efektivnosti řízení tak, aby*

pokračování

nedocházelo ke zbytečnému prodlužování soudního řízení, k opakování stejné či podobné argumentace anebo naopak k dodatečnému (a někdy i účelovému) předkládání dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve“. Pro posouzení věci se proto zdejší soud níže podrobně zabýval návrhovými body stěžovatelů.

[27] V návrhu na zrušení územního plánu, který byl stěžovateli podán ke konci jednoroční lhůty uvedené v § 101b odst. 1 věta první s. ř. s., tj. dne 13. března 2023 (územní plán nabyl účinnosti dne 12. 3. 2022), stěžovatelé ve vztahu ke své aktivní procesní legitimaci uvedli, že změny územního plánu zatíží celou lokalitu, ve které se nacházejí pozemky navrhovatelů a ovlivní jejich bydlení a život měrou nikoliv zanedbatelnou. Konkrétně se změna územního plánu měla výrazně projevit na všech pozemcích navrhovatelů například zvýšením dopravy, změnou výhledových podmínek, sníženou pohodou bydlení a snížením hodnoty jejich majetku.

[28] Stěžovatelé v návrhu především konstatovali, že přijetím nového územního plánu byl zcela odstraněn dosavadní územní plán, čímž došlo mj. ke změně označení stabilizovaných a rozvojových ploch; uvedli, že územní plán pro jednotlivé funkční typy ploch zcela nově definoval hlavní účel využití, přípustné a nepřípustné využití, které však neodpovídá původním funkčním typům uvedeným v územním plánu z roku 2002; dále popsali, jakým způsobem byly plochy kategorizovány v předchozím územním plánu (viz plochy BV, BČ a BM) a poukázali na skutečnost, že nový územní plán slučuje plochy bydlení do jednotné kategorie BO – bydlení všeobecné. Stěžovatelé dále identifikovali ve vztahu k dotčeným pozemkům regulační kódy a uvedli, v čem se liší podmínky prostorového uspořádání na těchto plochách oproti předchozímu územnímu plánu. Nejvyšší správní soud poznamenává, že tato část návrhu je toliko deskriptivní a nelze z ní dovodit, proč se stěžovatelé cítí být na svých právech dotčeni.

[29] Dále stěžovatelé zcela povrchně uvedli, že zejména v případě sektoru-11 Sever se zásadním způsobem mění koncepce rozvoje a urbanistická koncepce celé dotčené lokality bez dostatečného a srozumitelného důvodu. Následně poukázali na dokument „ÚP Liberec – Vyhodnocení vlivu konceptu na ŽP“ ze srpna roku 2011, v němž byly zmíněny negativní vlivy zástavby na lokalitu Z.11.111.BO.3.25.50.z. V této souvislosti stěžovatelé namítli, že odpůrce v novém územním plánu neposoudil vliv změny územního plánu v dotčené lokalitě na životní prostředí. Odůvodněna neměla být ani potřeba nových ploch pro výstavbu bytových domů u dotčených pozemků nebo změna způsobu využití pozemků pro výstavbu bytových domů namísto rodinných domů. Stěžovatelé poznamenali, že v případě ploch bydlení se sice význam funkce bydlení nemění, mění se však hlavní účel využití a přípustné a nepřípustné využití, konkrétně pak v kombinaci s podmínkami prostorového uspořádání a určenou výškovou hladinou se mění způsob využití dotčených pozemků, který je odlišný od územního plánu z roku 2002. Odůvodnění odpůrce, že změna územního plánu v konkrétních lokalitách naplňuje hlavní rozvojové potřeby obce na dosažení výhledové velikosti města a uspokojuje podnikatelský záměr soukromého subjektu na bydlení v bytových domech, je dle stěžovatelů univerzální a neodpovídá požadavku zákonodárce na řádné odůvodnění změny. Z těchto důvodů je územní plán dle stěžovatelů nepřezkoumatelný.

[30] Z výše uvedené podrobné rekapitulace návrhových námitek je zřejmé, že stěžovatelé v návrhu nesouhlasili zejména se změnami ve vymezení funkčního členění ploch, k čemuž

došlo tím, že nový územní plán sloučil do jedné všeobecné kategorie bydlení (BO) všechny tři dosavadní kategorie (BM, BČ a BV), které rozlišoval územní plán z roku 2002. Nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu spatřovali v nedostatečném odůvodnění změn oproti původnímu územnímu plánu, které nastaly v důsledku změny funkčního vymezení dotčených ploch a vymezením prostorových regulativů pro jednotlivé plochy. Jejich argumentace byla povšechná a nekonkrétní. Z návrhu na zrušení územního plánu se podává paušální nesouhlas stěžovatelů s tím, jak nový územní plán oproti tomu předchozímu upravil plochy bydlení.

[31] Krajský soud přezkoumal odůvodnění napadeného opatření obecné povahy jak z hlediska komplexního zdůvodnění přijatého územního řešení, tak ve vztahu k funkční ploše bydlení (BO) v bodech 46. až 48. napadeného rozsudku, a to i v porovnání s předchozím územním plánem z roku 2002. Pokud jde o odůvodnění změn prostorového uspořádání dotčených ploch, lze odkázat na body 49. až 54. napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud touto problematikou detailně zabýval. Krajský soud zdůraznil, že napadený územní plán v dotčené lokalitě nezavedl ve vztahu k namítaným plochám jejich (novou) zastavitelnost ani nezměnil jejich funkční využití ve smyslu jejich (primárního) určení jako plochy pro bydlení. Krajský soud dále poukázal na zavedené jasné prostorové a kapacitní regulativy, vč. charakteru zástavby, přičemž i v této části shledal napadený územní plán přezkoumatelný. V rámci přezkumu bližšího odůvodnění všech dotčených ploch krajský soud vycházel mj. z odůvodnění rozvojových ploch T3 napadeného územního plánu. Prostorové regulativy jsou dle krajského soudu formulovány jasně a fungují jako zjevné limity sloužící právě pro ochranu krajinného rázu na celém území města Liberec, resp. brání libovůli a excesům ve výkladu prostorového uspořádání. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatelé byli v průběhu pořizování a přijímání územního plánu zcela pasivní, a proto plně postačovalo odůvodnění územního plánu v odpovídající (obecné) rovině, což bylo splněno. K tvrzení, že územní plán nahrává developerským záměrům, se krajský soud vyjádřil v bodě 59. napadeného rozsudku.

[32] Je zřejmé, že krajský soud se zevrubně zabýval námitkou změny funkčního využití území s ohledem na zavedení nové plochy bydlení (BO) a zavedení prostorových regulativů. Rovněž se zabýval námitkou údajného nadřazování *developerských zájmů*. Krajský soud přitom vycházel z konkrétních částí územního plánu (výrokové části T1, odůvodnění T2, odůvodnění rozvojových ploch T3 i z grafické části), což je zcela logický postup, měl-li přezkoumat, zda je územní plán dostatečně odůvodněný, či nikoliv. V tomto ohledu je proto námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nedůvodná.

[33] Porovnáním námitek stěžovatelů uvedených v návrhu na zrušení územního plánu ze dne 13. 3. 2023 a námitek uvedených v doplnění návrhu, respektive v replice a při ústním jednání je zřejmé, že některé nově uplatněné argumenty neměly předobraz v původním návrhu a bezpochyby byly samotnými návrhovými body, o které nebylo možné rozšířit návrh podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Konkrétně se stěžovatelé v návrhu nijak specificky nevyjádřili k regulativu charakteru zástavby; v této souvislosti nikterak nezpochybnili závaznost tohoto regulativu, nenamítali neurčitost odůvodnění územního plánu, která by umožňovala příslušnému správnímu úřadu v případném územním či stavebním řízení odchytil se od územního plánu či dezinterpretovat nastavené regulativy, ani nenaznačili, že by došlo k narušení jejich právní jistoty ohledně toho, jaký záměr může být na sousedních pozemcích s ohledem na tvrzenou nezávaznost předmětného regulativu schválen.

pokračování

Stěžovatelé rovněž v návrhu nevznесли námitky ohledně členění ploch bydlení dle metodiky (konkrétně dle druhé úrovně). Tímto způsobem stěžovatelé svoji argumentaci obohatili až následně ve zmíněných podáních.

[34] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelé ve svých dodatečných podáních uplatnili námitky nad rámec koncentrace řízení ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s. Ke stejnému závěru dospěl rovněž krajský soud (bod 64. napadeného rozsudku). Návrh na zrušení územního plánu byl dostatečně konkrétní, tj. obsahoval náležitosti podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., a rovněž v něm byly vymezeny návrhové body, z nichž bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů navrhovatelé (stěžovatelé) považovali opatření obecné povahy za nezákonné. Jinými slovy, takto učiněný návrh byl z hlediska formálního i obsahového perfektní a projednatelný. Stěžovatelé měli možnost již v návrhu dostatečně konkretizovat všechny nejasnosti či vady, které dle jejich názoru územní plán obsahuje; toho nevyužili. Námitkami uplatněnými ve zmíněných dodatečných podáních a při ústním jednání, došlo k přetvoření návrhových bodů tím způsobem, že nová argumentace poukazovala na jiný aspekt nezákonnosti územního plánu. Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud nesprávně vyložil zásadu koncentrace řízení či že by k ní přistupoval příliš formálně. Námitky stěžovatelů byly vypořádány v obecné míře tak, jak byly formulovány v návrhu. Pokud se stěžovatelům nedostalo odpovědi na jejich dodatečně vznesené námitky, není příčinou tohoto stavu nesprávný postup krajského soudu, ale nedostatečné úsilí, které stěžovatelé, respektive jejich zástupkyně, věnovali formulaci návrhových bodů. Napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se krajský soud nezabýval námitkami, které však byly uplatněny nad rámec koncentrace řízení ve smyslu § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.

[35] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že z napadeného rozsudku vyplývá jasný závěr o srozumitelnosti a závaznosti stanovených prostorových regulativů (bod 52. napadeného rozsudku), což platí i o regulativu charakteru zástavby. Tento závěr sdílí také Nejvyšší správní soud. Stabilizované plochy a rozvojové plochy vymezené v grafické části územního plánu mají přiřazené regulační kódy určující kromě funkčního využití také jejich prostorové uspořádání. Regulativ v podobě charakteru zástavby je definován v bodech F.4.1 a F.4.5 výrokové části územního plánu T1; tento regulativ má upřesnit funkční využití stavby, respektive její charakter a stanoví další podmínky výstavby. Důvody pro zavedení tohoto regulativu jsou v obecné rovině popsány v odůvodnění územního plánu T2, pod bodem C.7.4 a násl. Odůvodnění ve vztahu ke konkrétním rozvojovým plochám s ohledem na jejich historické určení, včetně stanovení dalších podmínek využití území je uvedeno v dokumentu odůvodnění rozvojových ploch T3 územního plánu. Regulační kódy jsou přehledně vyznačeny k jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití v grafické části územního plánu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto určené regulační kódy nevzbuzují žádné pochybnosti stran jejich závaznosti a srozumitelnosti.

[36] Z judikatury Nejvyššího správního soudu navíc plyne, že územní plán obsahuje mimo jiné výrokovou část a odůvodnění, přičemž závazná je výroková část. Odůvodnění má za cíl předestřít podklady, důvody a úvahy odpůrce, které ho vedly k úpravě území tak, jak je uvedeno ve výrokové části. V této souvislosti lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019-116: *„Územní plán (resp. jeho změna) jakožto opatření obecné povahy obsahuje mimo jiné na jedné straně výrokovou část rozdělenou*

na textovou a grafickou část, a na straně druhé samostatné a formálně oddělené odůvodnění [viz § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 13 odst. 1 a přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006 Sb.“)]. Stanovení podmínek pro využití ploch přitom musí obsahovat výroková část územního plánu, tedy jeho textová a grafická část. Naproti tomu součástí odůvodnění územního plánu mají být pak otázky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko příslušného krajského úřadu a vysvětlení jeho zohlednění, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty apod. (viz § 53 odst. 5 stavebního zákona a část II. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Dále je součástí odůvodnění územního plánu také rozhodnutí o případně vznesených námitkách k jeho návrhu (viz § 172 odst. 5 správního řádu). Jinak řečeno, zatímco vymezení regulace určitého území a další závazné podmínky této regulace musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu, smyslem odůvodnění územního plánu je osvětlit, z jakého důvodu byla daná regulace zvolena a jak se obec vydávající územní plán vypořádala s podklady, z nichž při přípravě územního plánu vycházela. (...) Samotné odůvodnění bez návaznosti na příslušnou část územního plánu (textovou či grafickou část) tedy nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat na analogické rozlišování výroku a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, kdy právní účinky může vyvolávat toliko jeho výrok. Jak přitom v této souvislosti výslovně předpokládá soudní řád správní, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která směřuje pouze proti důvodům takového rozhodnutí, není přípustná, a soud se jí tedy nemůže věcně zabývat (§ 68 písm. d) s. ř. s.). Podle názoru soudu přitom není důvodu postupovat jinak ani ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). V něm by totiž také postrádalo smysl, pokud by soud zrušil pouze navrhovateli zpochybňovanou část odůvodnění bez vazby na konkrétní výrokovou část samotného opatření obecné povahy (textovou a grafickou část územního plánu). Vyvozovali-li tedy navrhovatelé svou aktivní procesní legitimaci pouze z nesprávného odůvodnění změny územního plánu (založeném na, podle jejich názoru nepřezkoumatelném, závazném stanovisku) bez vazby na konkrétní část textové a grafické části opatření obecné povahy, nemůže takové tvrzení představovat důvod pro připuštění návrhu k meritornímu přezkumu.“ Nutno poznamenat, že stěžovatelé na shora citovaný rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu sami upozornili. Závěry tohoto rozsudku však nesvědčí ku prospěchu stěžovatelů. Naopak jeho hlavní závěr tkví v tom, že aktivní procesní legitimace navrhovatelů nemůže být dána toliko tvrzením o nesprávnosti odůvodnění změny územního plánu bez vazby na část textovou a grafickou napadeného územního plánu, neboť pouze tyto části mohou fakticky mít dopad do právní sféry adresátů územního plánu. Nejvyšší správní soud proto neshledal územním plán vnitřně rozporný.

[37] Nutno podotknout, že podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum rozsudku krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost neslouží jako další platforma k rozvíjení žalobní (návrhové) argumentace. Stěžovatelé mohou podat kasační stížnost pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s., jinak bude nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Zároveň musí svými námitkami reagovat na odůvodnění napadeného rozsudku. Nepostačí paušální nespokojenost či nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu; kasační stížnost musí obsahovat konkrétní důvody, proč je napadený rozsudek v očích stěžovatelů nezákonný či nepřezkoumatelný. Těmto požadavkům však kasační stížnost stěžovatelů po hříchu z velké části nevyhovuje. Rovněž z ní není zřejmé, ke kterým plochám (nebo pozemkům) se jejich námitky vztahují. Stěžovatelé na mnoha místech opakuji svoji argumentaci, již zpochybňují

pokračování

závažnost prostorových regulativů, zejména regulativu charakteru zástavby a uvádějí své obavy ohledně toho, jakým způsobem bude příslušný správní úřad územní plán interpretovat. Tyto námitky však byly uplatněny nad rámec koncentrace řízení, jak bylo vysvětleno výše. Pokud byly výše identifikované námitky týkající se regulativu charakteru zástavby shledány jako uplatněné v rozporu s koncentrací řízení, tím méně je pak bylo možné namítat v kasační stížnosti; takovému postupu brání § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto nemohl blíže zabývat kasačními námitkami vztahujícími se k neurčitosti, respektive tvrzené nezávažnosti regulativu charakteru zástavby (postačí toliko obecné závěry o závažnosti výrokové části územního plánu – viz výše). Ze stejného důvodu se nemohl soud vyjádřit k úvahám stěžovatelů, podle nichž charakter zástavby není vymezen jako obecné pravidlo ve smyslu bodu I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., nýbrž jako kategorie funkčních typů (viz body 29. až 31. kasační stížnosti).

[38] Stěžovatelé namítají, že u dotčených ploch se mění způsob využití pozemků oproti územnímu plánu z roku 2002. Tuto změnu měl odpůrce jasně a srozumitelně odůvodnit, aby bylo možné vyloučit svévoli nebo zneužití práva. Podle stěžovatelů byly plochy bydlení sloučeny do jedné všeobecné plochy bydlení záměrně, aby umožnily individuální i hromadné formy bydlení. Stěžovatelé připouštějí, že zájem na rozvoji obce může být důvodem pro změny ve způsobu využití ploch bydlení, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje je prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních. Za dostatečné odůvodnění dle stěžovatelů nelze považovat pasáže o výhledové velikosti města, pramení-li z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nadhodnocených výpočtů a neaktuálních dat (které jsou z roku 2017); výpočty odpůrce zpochybnilo rovněž Ministerstvo životního prostředí. Krajský soud na rozdíl od stěžovatelů dospěl k závěru, že odůvodnění potřeby ploch pro výstavbu (resp. zastavitelných ploch) je dostatečné. V bodě 45. se krajský soud zabýval odůvodněním územního plánu z hlediska předpokládaného rozvoje města, a to jak v obecné rovině, tj. z pohledu obecných východisek plánovací koncepce, tak ve vztahu k Sektoru 11-Sever, v němž se nachází navrhovateli výslovně namítané plochy. K nové koncepci funkčního využití ploch se vyjádřil především v bodech 46. až 48. napadeného rozsudku. Přitom poukázal na konkrétní pasáže výrokové části územního plánu i jeho odůvodnění, přičemž dospěl k závěru, že odpůrce dostatečně zdůvodnil, proč v novém územním plánu upustil od rozlišování ploch bydlení (BO) na specifické podfunkce bydlení BM, BV a BČ. Dále krajský soud poznamenal, že plochy s rozdílným způsobem využití byly označeny v souladu s metodikou novými kódy a názvy. Rovněž upozornil na význam zmíněných prostorových a kapacitních regulativů. Ve vztahu k dotčeným plochám a jejich změně funkčního využití se krajský soud vyjádřil v bodech 49. až 53 napadeného rozsudku. Krajský soud především poznamenal, že nový územní plán na dotčených plochách nijak zásadně nezměnil jejich funkční využití, neboť i v předchozím územním plánu z roku 2002 byly tyto plochy určeny pro bydlení. Ve vztahu k jednotlivým dotčeným plochám krajský soud poukázal na odůvodnění rozvojových ploch T3 a grafickou část územního plánu (bod 50. napadeného rozsudku), přičemž dospěl k závěru, že odůvodnění územního plánu je srozumitelné, logické a dostatečně přesvědčivé, rovněž pokud jde o výslovně namítané plochy.

[39] S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Odůvodnění územního plánu dává stěžovatelům jasnou odpověď na otázku, proč bylo oproti předchozímu územnímu plánu z roku 2002 upuštěno od členění ploch bydlení na plochy BM, BČ a BV, a

tyto plochy spojil v novém územním plánu pod plochy bydlení (BO) v souladu s metodikou. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na výše zmíněné body napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud danou námitkou pečlivě zabýval s poukazem na konkrétní pasáže územního plánu a ve vztahu ke všem namítaným plochám. Na tomto místě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelé v kasační stížnosti prakticky nikterak nereagovali na odůvodnění krajského soudu. Z kasační stížnosti není zřejmé, ke které lokalitě označené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy se jejich výtky vztahují a jak přesně se tento údajný nedostatek odůvodnění územního plánu projevil v jejich právní sféře. Funkční využití ploch u dotčených pozemků není vždy stejné (plochy BO a SC), přičemž nelze opomenout, že podstatnou roli z hlediska prostorového uspořádání ploch hrají regulativy přiřazené jednotlivým plochám, přičemž jejich parametry se na jednotlivých plochách rovněž liší. Nejvyšší správní soud připomíná, že úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonnosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46 nebo ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Z tohoto důvodu neshledal Nejvyšší správní soud důvod zabývat se detailně námitkou stěžovatelů a v souladu se zásadou procesní ekonomie toliko poukazuje na závěry vyslovené krajským soudem ve výše zmíněných bodech napadeného rozsudku, s nimiž se zcela ztotožňuje.

[40] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že územní plán prakticky nemění způsob využití pozemků oproti předešlému územnímu plánu, nicméně svoji argumentaci opět nijak dále nerozvíjejí. Nelze seznat, kterou konkrétní plochu mají na mysli, v čem přesně v jejich očích spočívá tvrzená změna funkčního využití pozemku a jak se jich tato změna dotýká. Nejvyšší správní soud nepopírá, že zavedením plochy bydlení (BO) [a plochy (SC) – smíšené obytné centrální], došlo k určitým změnám funkčního využití ploch s rozdílným způsobem využití oproti předchozímu územnímu plánu z roku 2002. Avšak samotná skutečnost, že došlo ke změně funkčního využití plochy, přesněji ke změně určujícího typu zástavby na dané ploše, neznamená nezákonnost napadeného územního plánu. Stěžovateli formulovaný povšechný nesouhlas se závěry krajského soudu nedosahuje kvality kasační námítky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. a zdejší soud se jím proto nemohl blíže zabývat (§ 102, § 103 odst. 1 a § 104 odst. 4 s. ř. s.). Podle stěžovatelů byly plochy bydlení sloučeny do jedné všeobecné plochy bydlení (BO) záměrně, aby umožnily zaměňovat individuální a hromadné formy bydlení podle momentálních politických nálad a podnikatelských záměrů. Tuto námitku stěžovatelé neuplatnili v návrhu (ačkoliv tak učinit mohli), a proto se jí Nejvyšší správní soud s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. rovněž nemohl zabývat.

pokračování

[41] Jde-li o stěžovateli uváděné části odůvodnění územního plánu T2, v nichž se odpůrce vyjadřoval k rozvojovým potřebám a zabýval se výhledovou velikostí města, tyto jsou vyňaty z té části odůvodnění, která se zcela v obecných rysech zabývala zásadami rozvoje města (viz kapitola C.3.2 odůvodnění územního plánu T2), nikoliv ke konkrétním změnám funkčního využití území v namítaných plochách. Nejvyšší správní soud s ohledem na způsob formulace kasačních námitek ve shodě s krajským soudem uvádí, že potřeba ploch pro výstavbu může být odůvodněná výhledovým rozvojem území města, přičemž predikce rozvoje mohou být logicky podpořeny mj. daty ohledně rozestavěných bytových jednotek v souvislosti s výhledovou (hypotetickou) potřebou bytů s ohledem na migrační tendence, resp. obecně vývojem populace na daném území. Není přitom vadou, jestliže zjištěná potřeba bytových jednotek vychází z dat z konce roku 2017 (územní plán by schválen v únoru roku 2022). Územní plánování je dynamická dlouhodobá a koncepční činnost. Ostatně o pořízení nyní přezkoumávaného územního plánu rozhodlo Zastupitelstvo města Liberce dne 31. 5. 2007 (usnesením č. 92/07). Nejvyšší správní soud má proto za to, že lze tolerovat určitou latenci stran aktuálnosti dat, z nichž odpůrce v procesu pořizování a přijímání územního plánu vychází. Pokud se jedná o zpochybnění výpočtu rozvoje území ze strany Ministerstva životního prostředí na str. 520 odůvodnění územního plánu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ministerstvo se vyjadřovalo ke stavu projednávaného konceptu územního plánu z roku 2011, přičemž vstupní hodnota počtu bytů pro hypotetické stanovení bytových potřeb byla z roku 2001. V napadeném územním plánu však odpůrce vycházel z údajů z roku 2017. Je proto zřejmé, že zmiňované stanovisko je pro nyní souzenou věc zastaralé a nepodstatné.

[42] V kontextu nyní projednávaného případu je nutno zdůraznit rovněž skutečnost, že sama obecnost odůvodnění opatření obecné povahy nemůže být při předcházející procesní pasivitě stěžovatelů důvodem pro jeho zrušení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29 nebo ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, či nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Zůstali-li tedy stěžovatelé ve věci bez objektivních důvodů zcela pasivní, což v návrhu ostatně sami ani nijak nerozporovali, pak na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé, nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Až na základě podané námítky či připomínky by byl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-48, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019-50, ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113 nebo ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Dále z judikatury zdejšího soudu plyne, že *„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.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že odpůrce uvedeným požadavkům na odůvodnění územního plánu v obecné míře vyhověl; odůvodnění územního plánu je v souladu § 68 odst. 3 v souvislosti s § 174 odst. 1 správního řádu.

[43] Z kasační stížnosti lze vysledovat, že obavy stěžovatelů ohledně dodržování územního plánu, respektive jeho aplikace ze strany příslušných správních úřadů, odstartovala jimi zmíněná studie „Pavlovice – Za Kauflandem II“, podle níž by (dle tvrzení stěžovatelů) měl na sousedních pozemcích vzniknout soubor stavebně propojených větších bytových domů. Nutno zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu v nyní souzené věci je přezkum územního plánu, nikoliv konkrétního záměru. To bude předmětem potenciálního územního, respektive stavebního řízení. Nejvyšší správní soud se nyní nemůže zabývat tím, zda zmíněná studie, respektive stavební záměr je v souladu s přezkoumávaným územním plánem, či nikoliv. Tím by vybočil z předmětu řízení tak, jak byl vymezen v návrhu na zrušení územního plánu stěžovateli, což by s ohledem na zmíněnou dispoziční zásadu nebylo možné. Stejně tak se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat hypotetickými úvahami stěžovatelů a spekulacemi stran dodržování územního plánu jak ze strany projektantů, tak ze strany příslušných správních orgánů. Konečně je třeba zdůraznit, že správní soudnictví slouží k ochraně individuálních veřejných subjektivních práv žalobců (navrhovatelů); kasační stížnost (ani návrh na zrušení opatření obecné povahy) nelze koncipovat jako *actio popularis*.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem, soud toto právo nepřiznal. Neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nelze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu spravedlivě žádat po navrhovatelích, aby hradili náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování v řízení o kasační stížnosti plnou moc advokátovi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. listopadu 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu