



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **V. M.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D.
sídlem Kaizlový sady 434/13, Praha 8

proti

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

za účasti: **M. J.**
bytem X

o návrhu a zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec, schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, v části vymezující plochy veřejného prostranství na pozemcích p. č. XA, XB a XC v k. ú. X, a v části vymezující plochu sídelní zeleně na pozemku p. č. XD v k. ú. X

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. F.

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Liberec, schválený zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, se v části vymezující plochy veřejného prostranství na pozemcích p. č. XA, XB a XC v k. ú. X zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Liberec, schválený zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, se v části vymezující plochu sídelní zeleně na pozemku p. č. XD v k. ú. X zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Navrhovatel se domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec (dále jen „územní plán“), schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, ve vymezených částech, neboť při vydávání územního plánu byly nedostatečně a chybně vypořádány jeho námitky a územní plán nepřiměřeně a v rozporu s principem objektivit a proporcionalit zasahuje do jeho práv bez legitimního důvodu.
2. Aktivní legitimaci navrhovatel odvozoval od vlastnictví pozemků p. č. XA, XB a XC v k.ú. X a pozemku p. č. XD taktéž v k. ú. X (nadále budou pozemky uváděny č. p. bez uvedení příslušného k. ú.).

I. a) k zařazení pozemků p. č. XA, XB a XC do ploch veřejného prostranství

3. Ve vztahu k označeným pozemkům navrhovatel uvedl, že tyto pozemky původní územní plán z roku 2002 zařadil do stabilizovaných ploch bydlení čistého, jako takové je navrhovatel nabyl do svého vlastnictví. Na pozemcích p. č. XE, p. č. XF a XG, které bezprostředně sousedí s předmětnými pozemky, na základě příslušných povolení postavil stavbu rodinného domu.
4. Navrhovatel namítal, že se odpůrce s jeho námitkami vypořádal neurčitě, bez uvedení ověřitelných důvodů, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách.
5. Odpůrce pominul, že předmětné pozemky tvořící jím proklamovanou cestu, jsou v soukromém vlastnictví a jejich zařazení mezi veřejné prostranství je citelným zásahem do navrhovatelova vlastnického práva a jeho ochrany dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Takový zásah je sice možný, ale za dodržení principu subsidiarity a proporcionality. Ani jeden z těchto principů nebyl dodržen.
6. Navrhovatel namítal, že podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace nebyly ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, naplněny. Jedná se zjevně o pozemky sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí navrhovatele jako jejich vlastníka. Zahrnutím pozemků tvořících zamýšlenou cestu mezi veřejná prostranství odpůrce znemožnil navrhovateli požadovat omezení veřejného přístupu na pozemky.

7. Územní plán dále opomíjí fakt, že pozemky tvořící proklamovanou cestu nejsou formálně (z hlediska vymezení v katastru nemovitostí) ani materiálně totožné, přestože na to navrhovatel v námitkách upozorňoval. Pozemek p. č. XC je jinou plochou, resp. ostatní plochou, zatímco zbylé dva pozemky jsou ostatní komunikací, resp. ostatní plochou. Pozemek p. č. XC představuje zpevněnou plochu příjezdové komunikace k rodinnému domu navrhovatele, který na ni bezprostředně navazuje. Oproti tomu pozemky p. č. XA a XB jsou plochou částečně zatravněnou a částečně zastavěnou oplocením kolem pozemku p. č. XH, ten je venkovní plochou (zahradou) rodinného domu. Zpevněná plocha tvořená pozemkem p. č. XC je navíc přímo napojena na pozemek p. č. XG, se kterým vytváří jednolitou vydlážděnou plochu, v terénu není zřetelné rozhraní. Pozemky tedy tvoří s rodinným domem navrhovatele jeden souvislý zastavěný stavební pozemek, územním plánem proklamované veřejné prostranství tak v praxi nemá rozpoznatelné hranice. To v konečném důsledku ještě víc zasahuje do právního postavení navrhovatele, neboť, i kdyby veřejnost užívala oprávněně veřejné prostranství na pozemku p. č. XC, je více než pravděpodobné, že by za toto veřejné prostranství považovala celou vydlážděnou plochu před navrhovatelovým rodinným domem.
8. Územní plán tedy ignoroval změny v území, ke kterým v posledních letech došlo, přičemž tyto změny byly schváleny příslušnými orgány veřejné moci územním a stavebním rozhodnutím. Původní volná plocha příměstské zeleně a částečně zřetelné vyšlapané polní cesty se zásadně proměnila v zastavěnou, k bydlení určenou oblast. Navrhovatel zakoupil nejen pozemky, na nichž postavil rodinný dům, ale i okolní, na kterých chtěl umístit rodinné domy pro svou rodinu a propojit je s pozemky, na nichž má rodinný dům. Územní plán tak představuje nejen ekonomické znehodnocení majetku navrhovatele, ale také zásah do práva na soukromí a práva na rodinný život.
9. Územní plán pominul, že v důsledku provedených stavebních a terénních úprav nemá prostor funkci a znaky veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Nejde o prostor přístupný každému bez omezení. Posun od nyní trpěného průchodu k veřejnému prostranství daný územním plánem představuje neodůvodněný a nepřiměřený zásah do práv navrhovatele, neboť předpokládá, že nepotřebné veřejné prostranství bude navrhovatelem strpěno bez náhrady.
10. Navrhovatel zopakoval, že pozemky nabyt za účelem využití k výstavbě rodinného domu, v důsledku toho na místě původní pěšiny vznikla oplocená zahrada rodinného domu. Tím původní „zvyková cesta“ zjevně zanikla, a to s vědomím a na základě rozhodnutí kompetentních orgánů a daný prostor přestal být veřejným prostranstvím. Pokud si chodci na pozemku navrhovatele vyšlapali cestu novou, učinili tak v rozporu s jeho vůlí. Nejsou tedy splněny znaky pro účelovou komunikaci, navrhovatel nedal souhlas k obecnému užívání cesty veřejností, pěšina nenaplňuje nutnou komunikační potřebu, neboť kousek od ní prakticky stejným směrem vede veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku p. č. XI ve vlastnictví odpůrce.
11. Dále uvedl, že nebylo prověřeno, zda sledovaného účelu nelze dosáhnout jinak a z hlediska zásahu do vlastnického práva šetrněji, nebo zda je zásah nezbytný. Právní úprava nic takového jako „zvykovou cestu“ nezná. Pokud byla v daném prostoru dříve nějaká cesta, vedla v místech dnes již oplocené zahrady kolem rodinného domu navrhovatele, veřejná správa se zrušením této cesty souhlasila. Odpůrce se tak ve skutečnosti snaží o nahrazení cesty, kterou předtím dovolil zrušit, vytvořením cesty nové, ovšem způsobem, který neodpovídá platné právní úpravě.

12. Odpůrce nezdůvodnil nutnost zachování průchodnosti daného území a krajiny. O zajištění volného průchodu krajinou ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se nemůže jednat, neboť jde o průchod přes soukromé pozemky. Nadto se právo volného průchodu nevztahuje např. na zastavěné či stavební pozemky, dvory a zahrady, což je případ pozemku p. č. XC, který je zastavěnou plochou před vjezdem do garáže a vstupem do domu navrhovatele. Pozemek p. č. XA je pak z podstatné části oplocenou zahradou. Pojmy jako „zvyková cesta“ či „sociální pilíř převažující nad rozvojovými zájmy“ nemohou být dostatečnými důvody, aby bylo vlastnické právo navrhovatele k pozemkům omezeno, a to tím spíše, pokud v bezprostředním sousedství vede obecní cesta na pozemku p. č. XI, a není tedy dána komunikační či jiná potřeba vést cestu přes pozemky navrhovatele.

I. b) k zařazení pozemku p. č. XD do ploch sídelní zeleně

13. Podle navrhovatele se odpůrce rovněž nedostatečně vypořádal s námitkami, které uplatnil vůči zařazení pozemku p. č. XD mezi plochy sídelní zeleně. Pouze obecně konstatoval, že území svou povahou odpovídá sídelní zeleni, u níž převažují zájmy environmentálního a sociálního pilíře nad rozvojovými zájmy, a rozšíření ploch pro bydlení na předmětný pozemek by bylo bezdůvodné.
14. Odpůrce tak pominul klíčové skutkové i právní okolnosti, které se pozemku týkají. V námitkách navrhovatel namítal, že pozemek není přístupný z veřejné komunikace, není tedy dostupný veřejnosti a coby přírodní statek ho smí užívat pouze vlastník. Pořizovatel měl prověřit možnost rozšíření plochy bydlení, mělo být rozhodnuto až po porovnání těchto variant. Vzhledem k nepřístupnosti pozemku pro veřejnost mohla být navržena i varianta, že část pozemku pro bydlení bude určena pro soukromou zelen, čímž by byly naplněny ekologické požadavky.
15. Tvzení odpůrce o bezdůvodnosti zařazení pozemku mezi plochy k bydlení je na samé hraně svévole, protože pozemek bezprostředně navazuje na pozemky stavební, které se ve své původní podobě od tohoto pozemku neliší.
16. Z uvedených důvodů navrhovatel navrhoval, aby soud zrušil územní plán v částech zařazení shora označených pozemků mezi plochy veřejných prostranství, resp. sídelní zeleně, a požadoval nahradit náklady řízení.

II. Vyjádření odpůrce

17. V písemném vyjádření odpůrce nejprve stručně popsal proces pořizování územního plánu, který odpovídal zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Konstatoval, že veřejnost mohla řádně několikrát uplatnit připomínky a vlastníci dotčených pozemků námitky, naposledy při opakovaném veřejném projednání nového návrhu územního plánu od 19. 4. do 7. 6. 2021. Územní plán nahradil dosavadní schválený zastupitelstvem města Liberec č. 97/02 ze dne 25. 5. 2002, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 2/2002.

II. a) k zařazení pozemků p. č. XA, XB a XC

18. Odpůrce předeslal, že navrhovatel na základě kupní smlouvy ze dne 12. 5. 2016 nabyl vlastnické právo k pozemkům p. č. XA (o výměře 166 m²), XB a č. XD. Pozemek p. č. XC

o velikosti 57 m² vznikl oddělením z pozemku p. č. XA až po výstavbě rodinného domu, k datu 8. 7. 2018. Ještě před nabytím uvedených pozemků bylo navrhovateli vydáno územní rozhodnutí na stavbu rodinného domu včetně zpevněné plochy a oplocení na pozemcích p. č. XH, XJ a XA (v původní velikosti), oplocení mělo být umístěno výhradně na p. č. XH a objekt měl být na stávající komunikaci na p. č. XJ ve vlastnictví odpůrce napojen zpevněnou plochou.

19. Územní plán z roku 2002 pozemky vymezil do stabilizovaných ploch bydlení čistého. Byly v katastru nemovitostí vedeny jako účelová komunikace, proto nemohly být zařazeny do ploch dopravy a dopravní vybavenosti – komunikace. Byly tedy zařazeny do ploch bydlení čistého, jejichž podmínky pro využití připouštěly účelové komunikace pro obsluhu území. Tento nedostatek ochrany pozemků před jejich jiným využitím nový územní plán napravil. Odpůrce připustil, že u těchto pozemků došlo ke změně v možnosti jejich využití, neboť na nich nelze realizovat činnost spojenou s trvalým bydlením.
20. Následně odpůrce rozváděl důvody, pro které považuje podaný návrh za nikoli řádně formulovaný z hlediska uplatnění konkrétních návrhových bodů. Poukazoval na to, že navrhovatel hájí toliko svá soukromá práva, zejména vlastnické právo, a jeho námitky míří vůči proporcionalitě územním plánem zvoleného řešení.
21. Odpůrce dále uvedl, že námitky týkající se předmětných pozemků řádně vypořádal, odkázal na str. 47 – 52 Přílohy č. 88. Doplnil, že podané námitce nemusí být vyhověno. Nelze také lpět na tom, že veškeré skutečnosti musí být uvedeny v rozhodnutí o námitkách, je dostatečné, pokud jejich vypořádání doplňuje argumentace na jiném místě územního plánu. Odůvodnění územního plánu lze dovodit i ze správního spisu, v úvahu lze vzít podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 1 AOs 5/2013-45 i chronologický vývoj návrhu územního plánu.
22. K zmiňované přístupnosti pozemků veřejnosti dle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedl, že toto ustanovení nevylučuje, že pozemky mohou být veřejně přístupné. Směrodatný je § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle kterého se mají vymezovat plochy tak, aby byla zajištěna ochrana stávajících cest umožňujících průchod krajinou, což byl právě tento případ.
23. Pokud byl zmiňován pojem sociálního pilíře, tento vychází z územně analytických podkladů, které mají za úkol u každé sledované obce vyhodnotit udržitelný rozvoj území. S odkazem na § 4 odst. 1 písm. b) a § 4 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. odpůrce uvedl, že sociální pilíř je jinak nazvaný pilíř soudržnosti společenství obyvatel dle uvedené vyhlášky, který řeší otázky spojené s obyvatelstvem. V případě dotčených pozemků bylo zájmy sociálního pilíře myšleno zachování rekreační funkce území včetně jeho průchodu.
24. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy stanovil prostorové regulativy územního plánu, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu. Odpůrce připomenul judikaturu NSS, podle které soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, ale pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem. Úlohou soudu je chránit jednotlivce před excesy v územním plánování. K námitce, že územní plán mu vymezením pozemků jako veřejného prostranství znemožňuje užívání a správu, odkázal odpůrce na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004, že vlastnické právo není absolutně

neomezené a územní plán představuje mez, za kterou vlastnické právo nelze vykonávat z důvodu přednosti ochrany zájmu obce na regulaci rozvoje svého území. Vydáním územního plánu tak nemohlo dojít k nedůvodným a nezákonným zásahům do vlastnického práva navrhovatele.

25. Dále se odpůrce vyjádřil k proporcionalitě navrženého řešení. Pozemky historicky sloužily jako průchod územím. Slouží k zajištění přístupu obyvatel sídliště Kunratická k loukám kolem Vratislavického hřbitova a do lesů Prosečského hřebene. S odkazem na ortofotomap z let 1938, 1952 až 1954, 1998 až 1999, 2015 a 2017 dále uvedl, že průchod v tomto území existoval před dobou, kdy navrhovatel pozemky získal, minimálně od roku 1938. Již v Císařských otiscích z roku 1843 lze v území a přes pozemky navrhovatele zaznamenat průchod územím. Také Schmidtovy mapy z roku 1936 mají přes pozemky vymezen průchod. Z těchto skutečností bylo při tvorbě územního plánu vycházeno, a rovněž ze stavební činnosti, která se zachováním průchodu v území počítala.
26. Tvzení navrhovatele, že na místě původní pěšiny vznikla oplocená zahrada, čímž cesta zanikla s vědomím správních orgánů, je v rozporu s reálným stavem v území. Pravdivá nejsou ani tvrzení ohledně zániku cesty na základě rozhodnutí orgánů veřejné správy. Navrhovatel nezmínil, že rodinný dům na p. č. XH byl povolen s tím, že oplocení bude umístěno po hranici pozemku p. č. XH. Magistrát města Liberec však zjistil, že na pozemku p. č. XA se nachází oplocení jako černá stavba, přestože byl pozemek veden jako přístupová cesta do volné krajiny, proto byl podán podnět stavebnímu úřadu k prošetření (podnět ze dne 16. 5. 2016). Následně stavební úřad zjistil, že oplocení navrhovatel z pozemku p. č. XA odstranil (sdělení stavebního úřadu ze dne 17. 6. 2016). Poté navrhovatel činil kroky k získání povolení oplocení, požádal Magistrát města Liberec, odbor životního prostředí, o vyjádření k záměru oplocení rodinného domu, které mělo být na pozemcích p. č. XH, XA a XB. Z hlediska ochrany přírody a krajiny odbor životního prostředí nesouhlasil, neboť by došlo ke zrušení stezky umožňující průchod krajinou (souhrnné vyjádření ze dne 12. 9. 2016). Následně s oplocením odbor životního prostředí souhlasil, neboť oplocení bylo navrženo tak, aby zachovalo průchod územím (souhrnné vyjádření ze dne 10. 5. 2017). Dne 31. 5. 2017 vydal stavební úřad územní souhlas na oplocení u rodinného domu na p. č. XH na pozemcích p. č. XH, XA a XB, který požaduje zachovat průchod územím s tím, že mezi oplocením na pozemcích p. č. XA a XB a stávajícím oplocením na hranici pozemku p. č. XK má zůstat průchod v proměnlivé šíři 2,3 až 3,5 m. Tedy v době, kdy navrhovatel nabyt pozemky p. č. XA a XB, byly tyto užívány jako veřejně přístupné pro zajištění průchodu územím. Územní plán proto do jeho vlastnického práva nemohl zasáhnout, neboť jen stvrdil existující veřejné prostranství. Odpůrce odkázal na bod C.7.2.33 a bod E.2.0.3 odrážky ad P17 odůvodnění územního plánu a konstatoval, že dotčené pozemky splňují zde uvedený popis, protože slouží k zachování veřejného přístupu k nezastavitelným pozemkům v širším okolí, které slouží pro krátkodobou denní rekreaci obyvatel. Byly zařazeny jako plochy stabilizované, což z hlediska metodické tvorby územního plánu znamená, že se v době tvorby a vydání územního plánu na takto označených pozemcích již nacházela stavba nebo již byla na takto vymezených pozemcích realizována funkce vyplývající z funkčního využití plochy, v daném případě průchod územím.
27. K zmínce § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona odpůrce poznamenal, že za zastavěný pozemek lze považovat pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, které tvoří

souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Z navrhovatelových pozemků tedy pozemek st. č. XE, p. č. XH, XG, XF a část p. č. XA a XB. Z vydaného územního souhlasu stavebního úřadu s umístěním oplocení, rovněž s odkazem na celkový situační výkres vypracovaný Ing. Tomášem Novákem v dubnu 2017, vyplývá, že část p. č. XA a XB nejsou určeny k oplocení a k oplocení není určen ani pozemek p. č. XC, nelze je proto považovat za stavební. Územní plán provedené změny v území reflektoval, zohlednil vydaná povolení, na základě čehož pozemky p. č. XA, XB a XC zahrnul do stabilizovaných ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch. Z pohledu metodiky tvorby územního plánu nebylo možné vzhledem k měřítku 1:10 000 zahrnout do stabilizované plochy veřejných prostranství pouze ty části pozemků, na kterých byl stavebním úřadem vymezen průchod územím. Detail rozlišení částí pozemků by nebyl zobrazitelný. Pozemek p. č. XC byl s ohledem na metodiku tvorby zahrnut do stabilizované plochy, zásada vyplývající z § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nemohla být naplněna, protože se jedná o cestu. S ohledem na výše uvedený požadavek nedošlo k rozdělení cesty na návrhovou a stabilizovanou plochu, protože by to nebylo v měřítku územního plánu rozeznatelné.

28. Podle odpůrce pozemky znaky veřejného prostranství naplňují dlouhodobě. Pozemky p. č. XA a XB jsou účelovou komunikací bez omezení přístupnosti, což potvrzuje navrhovatel v návrhu, a rovněž dle stavu evidence katastru nemovitostí. Z pohledu § 34 obecního zřízení není směrodatné, zda je veřejné prostranství ve veřejném nebo soukromém vlastnictví. Z toho vycházel i dotčený orgán, když při umístování oplocení požadoval zachovat průchod alespoň na pozemcích p. č. XA a XB, což stvrdil stavební úřad při vydání územního souhlasu na oplocení. Tím, že pozemky p. č. XA a XB jsou vedeny jako účelová komunikace, není tedy nutné tuto komunikaci nově vymezovat.

II. b) k zařazení pozemku p. č. XD

29. Odpůrce upozornil na to, že podle územního plánu z roku 2002 se pozemek, s výjimkou pruhu o přibližné výměře 170 m² v severní části zahrnutého do plochy bydlení čistého, nacházel v nezastavitelných plochách přírody a krajiny – travní porosty a ostatní plochy v krajině, proto by se jednalo o nově vymezovanou zastavitelnou plochu. Jak bylo uvedeno v odůvodnění rozhodnutí o námitce, rozvojový potenciál území sektoru 5 – Jihovýchod je naplněn na jiných vhodnějších pozemcích. U předmětného pozemku nebyla prokázána potřeba vymezení další zastavitelné plochy. Byly uvedeny důvody, pro které je pozemek pro výstavbu nevhodný, dále bylo popsáno, že svým charakterem odpovídá funkci ploch sídelní zeleně. Do ploch sídelní zeleně byl zahrnut z důvodu vytvoření bariéry mezi zastavitelnými pozemky pro bydlení a frekventovanou silnicí I. třídy. Dále není obecně vhodné vymezovat zastavitelné plochy v blízkosti lesních pozemků, aby se co nejvíce eliminovala možnost jejich dotčení zástavbou. Pozemek nebyl do ploch bydlení zahrnut i s ohledem na urbanistickou strukturu v území, v němž je zřetelně definovaná hranice zástavby a hranice nezastavitelných pozemků. Pozemek jednoznačně vybíhá za hranici stávající zástavby, pouze severní část pozemku o přibližné výměře 700 m² byla vymezena podél celé severovýchodní hranice pozemku z důvodu vytvoření uceleného urbanistického celku.
30. Zmiňovaná přístupnost pozemku dle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podle odpůrce nevylučuje, že by pozemek nemohl být veřejně přístupný. Z § 63 odst. 5 uvedeného zákona lze dovodit, že se každý může pohybovat po všech pozemcích v krajině za splnění uvedených podmínek.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. F.

31. S odkazem na závěry rozsudků NSS ze dne 19. 5. 2021, č. j. 1 Ao 2/2011-17, a ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, odpůrce uzavřel, že schválené funkční využití odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu pozemků a územní plán pokračuje v tomto způsobu užívání pozemků. K žádnému zhoršení právní sféry navrhovatele oproti stávajícímu stavu nedojde. Odpůrce proto navrhoval, aby soud návrh na zrušení shora vymezených částí územního plánu zamítnul a přiznal mu proti navrhovateli náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

32. Osoba zúčastněná na řízení vyslovila podporu návrhu na zrušení vymezených částí územního plánu, bez uvedení bližších důvodů.

IV. Replika navrhovatele a duplika odpůrce

33. V první řadě navrhovatel odmítnul odpůrcovo tvrzení, že polemizoval jen s vhodností navrženého řešení. Jak povinnost dostatečného a správného vypořádání námitek proti návrhu územního plánu, tak povinnost dodržet požadavek přiměřenosti a proporcionality zásahu veřejné moci do vlastnického práva, jsou zákonné povinnosti zpracovatele územního plánu, které vyplývají z kogentních ustanovení, a porušení těchto povinností je v rozporu se zákonem.
34. Navrhovatel trval na tom, že zásahy do jeho vlastnického práva v důsledku přijetí územního plánu jsou nejen neodůvodněné, ale zjevně neproporční sledovanému cíli. Odpůrce nevysvětlil, v čem spatřuje tvrzenou existenci komunikační potřeby, kterou měla plnit proklamovaná cesta. Zejména odpůrce, proč k jejímu zajištění zvolil omezení vlastnického práva navrhovatele místo toho, aby k tomuto účelu použil pozemek ve svém vlastnictví. Přitom sám odpůrce odkazoval na judikaturu NSS, která se týká potřeby chránit jednotlivce před excesy v územním plánování a zdůrazňuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnických práv.
35. Argumentace odpůrce je i ve světle vyjádření nekonzistentní a nesprávná. Odpůrce tvrdil, že průchod územím má historické kořeny, zároveň uváděl, že napadený územní plán napravil nedostatek územního plánu z roku 2002. Výslovně připustil, že v době, kdy navrhovatel nabytí předmětné pozemky, na pozemcích podmínky pro zachování stávajícího průchodu jednoznačně vymezeny nebyly. Navrhovatel zdůraznil, že s proklamovanou cestou nikdy nesouhlasil.
36. Navrhovatel také odmítnul argumentaci týkající se veřejné přístupnosti cesty dle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z uvedeného ustanovení za použití argumentu *a contrario* nelze dovodit nic jiného než, že jiné druhy pozemků tam neuvedené veřejně přístupné nejsou. Navrhovatel nikdy netvrdil, že by vlastnické právo bylo pro územní plánování směrodatné. Vychází-li ale veřejnoprávní ochrana přírody a krajiny z toho, že pozemky ve vlastnictví mj. obce jsou na rozdíl od pozemků ve vlastnictví fyzických osob veřejně přístupné a v dané lokalitě obec vlastní pozemky umožňující dosažení tvrzeného účelu, tedy zajištění komunikační potřeby, je v příkrém rozporu s principem proporcionality a subsidiarity, pokud odpůrce místo toho, aby k zajištění komunikační potřeby užil vlastní pozemky, povinností zajistit průchod veřejnosti zatížil pozemky ve vlastnictví soukromé fyzické osoby.

37. Odpůrce reagoval duplikou, argumentoval, že tvrzení o porušení kogentních norem jsou obecná. Pojem zpracovatel územního plánu není zákonem upraven, je užíván pro osobu projektanta, který ale územní plán nevydává. Trval na tom, že tvrzení o neproporčnosti regulace je obecné. Dále vysvětloval zmínku o nedostatku územního plánu z roku 2002, která ale nemá vliv na to, že pozemky navrhovatele p. č. XA, XB a XC i v rámci tohoto územního plánu plnily funkci účelové komunikace. Pokud navrhovatel uváděl, že s proklamovanou cestou nikdy nesouhlasil, je podle odpůrce s podivem, že nikdy nezahájil řízení dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, naopak projekt oplocení přizpůsobil požadavkům odboru životního prostředí.
38. Ze stavebního ani jiného zákona pak nelze dovodit, že pokud obec v daném území vlastní nemovitost, je v rozporu s principem proporcionality a subsidiarity, zatíží-li zajištěním průchodu veřejnosti pozemky ve vlastnictví fyzické osoby. Z rozsudku NSS ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 237/2019-54, pak ve vztahu k § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že toto ustanovení upravuje režimy vstupu do krajiny a problematiky přijetí územního plánu se nedotýká.

V. Posouzení soudem

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

V. a) aktivní procesní legitimace

40. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura NSS (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
41. Navrhovatel opřel svou legitimaci k podání návrhu na zrušení vymezené části územního plánu o vlastnictví pozemků p. č. XA, XB a XC, které byly územním plánem zahrnuty do ploch veřejných prostranství, což stejně jako zařazení navrhovatelova pozemku p. č. XD do ploch sídelní zeleně, představuje myslitelný zásah do jeho vlastnických práv. Odpůrce procesní aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu nezpochybnil.
42. Soud tvrzené skutečnosti ještě ověřil z grafické části územního plánu – hlavního výkresu, který řeší urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny. Pozemky p. č. XA, XB a XC jsou vymezeny jako stabilizovaná plocha veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch PP. Pozemek p. č. XD je zařazen do stabilizované plochy zeleně sídelní ZS 271, a to s výjimkou pruhu vymezeného v severní části, který spadá do stabilizované plochy bydlení všeobecné BO.1.10.80.p.

V. b) podmínky řízení

43. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. F.

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

44. V daném případě soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem. Územní plán byl vydán jako opatření obecné povahy č. 72/2022 zastupitelstvem města Liberec, nic nesvědčí o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti. Soud proto přistoupil k posouzení napadeného územního plánu z hlediska uplatněných návrhových bodů.
45. Lze dodat, že pokud navrhovatel nenamítal, že odpůrce nebyl nadán pravomocí vydat napadené opatření obecné povahy ani že při jeho vydávání překročil meze zákonem vymezené působnosti, neubírá to nic na projednatelnosti návrhu. K jeho meritornímu přezkumu postačí, je-li z obsahu návrhu zřejmé, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů navrhovatel považoval územní plán v napadeném rozsahu za vydaný v rozporu se zákonem. Podstatou návrhu pak byly zejména námitky, že odpůrce nevypořádal námitky uplatněné v procesu přijímání územního plánu dostatečně. Takový postup odpůrce je judikaturou správních soudů považován za vadu územního plánu spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak bude ještě rozvedeno. Jestliže navrhovatel dále uváděl, že povaha pozemků p. č. XA, XB a XC neumožňuje jejich užití pro veřejně přístupnou cestu s tím, že nebyly naplněny předpoklady § 34 obecního zřízení a podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť k obecnému užívání nebyl dán souhlas a není zde nutná komunikační potřeba pro užití územním návrhem vymezeného veřejného prostranství, a těmito otázkám se odpůrce v odůvodnění územního plánu nevěnoval, jedná se o projednatelné návrhové body, jimiž je současně zpochybňován soulad územního plánu se zmíněnými zákonnými ustanoveními. Míří-li dále obrana navrhovatele do územním plánem zvoleného funkčního využití pozemků a navrhovatel namítá neproporcionalitu zvoleného řešení, jde o návrhový bod, kterým se soud musí zabývat.

V. c) vypořádání návrhových bodů

46. V obecné rovině soud uvádí, že územní plán byl přijat zastupitelstvem v rámci výkonu samostatné působnosti, ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. F.

500/2004 Sb., správního řádu, dle § 43 odst. 4 stavebního zákona. Územní plán musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určován nejen ustanoveními správního řádu, ale také ustanoveními stavebního zákona a prováděcích předpisů (§ 53 odst. 5 stavebního zákona, § 43 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s Přílohou 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

47. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2, odst. 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. ve Sb. NSS 2266/2011), na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak musí být seznatelné, jaká zjištění byla vzata za základ pro vypořádání námítky, z jakého důvodu jsou považovány námitky za liché, mylné nebo nesprávné nebo nerozhodné. Ústavní soud přitom k obsahu územního plánu doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (srov. náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). K uvedenému soud doplňuje, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách, resp. připomínek bude především determinován konkrétním obsahem námítky, resp. připomínky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou. Tato obecná východiska považoval soud za potřebné shrnout, neboť těžiště uplatněných námitek spočívá především v nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu, v části rozhodnutí o námitkách navrhovatele.

- **pozemky p. č. XA, XB a XC**

48. Navrhovatel brojil proti tomu, že předmětné pozemky byly začleněny do ploch veřejných prostranství. Protože v územním plánu z roku 2002 byly tyto pozemky zařazeny do stabilizovaných ploch bydlení čistého, o čemž není mezi účastníky sporu, představuje jejich funkční zařazení dle napadeného územního plánu změnu v jejich funkčním využití.
49. Soud k této námitce ověřil, že pozemky byly zařazeny do stabilizované plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch PP. Podle bodu C.4.2.26 odůvodnění územního plánu byly plochy PP vymezeny pro rozvoj všech druhů motorové dopravy na místní komunikační síti, veřejné a bezmotorové dopravy a zajištění všech typů veřejných pobytových prostorů. Tyto plochy tvoří náměstí, městské ulice a krajinné cesty, na nichž společenský život převládá nad dopravní funkcí. Podle bodu C.6.6.2 je prostupnost zajištěna právě v rámci návrhových i stabilizovaných ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch (PP), bez ohledu na vlastnictví pro veřejný přístup. Podle bodu C.7.2.39PP byly tyto plochy vymezeny pro zajištění dostupnosti veřejných prostranství, dopravní přístupnosti ploch s jiným způsobem využití a pro stabilizaci prostorové kostry města veřejných prostorů. Jaké konkrétní stavby, zařízení a činnosti lze v těchto plochách realizovat je definováno v bodu F.2.4.18 výrokové části územního plánu, využití pozemků pro účely bydlení mezi uvedenými přípustnými, případně podmíněně přípustnými, není.

50. Dále je třeba uvést, že proti zařazení pozemků do stabilizovaných ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch navrhovatel podal námitky. Uváděl, že na pozemku p. č. XC je zpevněná plocha sloužící jako přístupová cesta k rodinnému domu, na pozemcích p. č. XA a XB je oplocení zahrady, jeho užívání bylo povoleno, kopie dokumentů přiložil. Namítal, že na pozemcích se nenachází veřejně přístupná komunikace, jejich parametry to neumožňují, je pouze trpěn volný průchod do krajiny, což neznamena, že jde o veřejně přístupné prostranství. Námitkám nebylo vyhověno, jak plyne z Přílohy č. 88: L.3.28 Vratislavice nad Nisou odůvodnění územního plánu. V rozhodnutí o námitkách odpůrce konstatoval, že pozemky vedou skrz plochu pro bydlení, jde o zvykovou cestu, jak vyplývá z leteckých snímků. Územní plán tak zajišťuje prostupnost území. Odpůrce poukázal na § 34 obecního zřízení s tím, že jde o tímto ustanovení vymezené prostory přístupné každému bez omezení bez ohledu na vlastnictví. Jde o zpřesnění priorit PÚR ČR – prioritu 29 a 28, i prioritu ZÚR LK. V daném místě převažují zájmy sociálního pilíře nad rozvojovými, podmínky pro rozvoj ploch bydlení jsou vytvořeny v jiných lokalitách. Zachování zvykové cesty bude respektovat přírodní hodnoty a uspokojovat zájmy obyvatelstva, neboť lokalita představuje zázemí pro denní rekreaci.
51. Veřejným prostranstvím jsou podle § 34 obecního zřízení všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Plochy, které splňují podmínky uvedené v citovaném ustanovení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, není konstitutivní a je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí, a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Veřejným prostranstvím v tomto smyslu budou i pozemní komunikace, včetně účelových komunikací, není-li omezeno či vyloučeno jejich veřejné užívání podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46). 150.
52. To, že vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu není konstitutivní, však neznamena, že nemůže vlastníka takového pozemku zkrátit na jeho právech (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83). Z judikatury jednoznačně vyplývá, že vlastník pozemků může být na svých právech dotčen vymezením funkční plochy veřejných prostranství (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS; ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46; či ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Vymezí-li územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území a fakticky tak dochází k omezení možností budoucího využití pozemku.
53. Odpůrce mohl a může v územním plánu vymezit jak existující veřejné prostranství, tak i veřejné prostranství, které v určité lokalitě teprve plánuje zřídit, v takovém případě ale musí splnit nároky na odůvodnění vymezení dané plochy, zejména má-li být užit soukromý pozemek. V rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, NSS stanovil, že „pokud má obec v úmyslu vymezit v územním plánu komunikaci jako (stávající) veřejné prostranství, musí se v případě pochybností, především na základě námitek uplatněných

dotčenými osobami, vypořádat s otázkou, zda tato komunikace splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zákonnost vymezení funkčního využití určitého pozemku v územním plánu zajisté nelze odvozovat od jeho faktického (případně protiprávního) využívání. Tato otázka následně může být předmětem přezkumu správního soudu. V posuzovaném případě bylo třeba se s ohledem na výše uvedené zabývat otázkou, zda se v části pozemku p. č. XL vymezené jako veřejné prostranství skutečně nachází účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. O odlišný případ by se jednalo, pokud by veřejné prostranství bylo vymezeno jako návrhová plocha.“ Formulovaný požadavek na zkoumání znaků účelové komunikace v případě vymezení určitého pozemku jako veřejného prostranství nijak nezasahuje do pravomocí správních orgánů ani nenahrazuje jejich činnost. Tento požadavek směřuje k dodržení zákonnosti v procesu územního plánování a ochraně práv osob, které mohou být vymezením funkčního využití určitých pozemků v územním plánu dotčeny (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57).

54. V posuzované věci odpůrce v rozhodnutí o námitkách navrhovatele konstatoval, že se na předmětných pozemcích fakticky nachází veřejné prostranství, neboť jde o zvykovou cestu. Proto se soud ve světle shora uvedených judikатурních závěrů zabýval tím, zda odpůrce dostatečně zkoumal splnění podmínek pro vymezení veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné komunikace, zejména též s ohledem na charakter námitek, které navrhovatel vůči vymezení jeho pozemků jako veřejného prostranství uplatnil.
55. Ve shodě s navrhovatelem musí soud konstatoval, že odpůrce naplnění znaků veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné účelové komunikace jako veřejného prostranství svého druhu, nezkoumal. Jeho stručné konstatování o existenci zvykové cesty na základě leteckých snímků, zajišťující průchod krajinou, nedává dostatečnou odpověď na konkrétní otázky, které v souvislosti s podobou a současným faktickým užíváním pozemků v souladu s vydanými rozhodnutími orgánů státní správy navrhovatel vznesl. Ani v rozhodnutí o námitkách, ale ani v jiné části napadeného územního plánu nelze nalézt důvody, pro které má odpůrce za to, že se na dotčených pozemcích skutečně veřejné prostranství, resp. veřejně přístupná účelová komunikace zajišťující průchod krajinou, nachází. S navrhovatelem tvrzenými skutečnostmi, tedy že na pozemku p. č. XC je zpevněná plocha zajišťující příjezd k jeho rodinnému domu a že na pozemcích p. č. XA a XB stojí oplocení jeho domu, vše na základě přivolení orgánů státní správy, a proto nejsou splněny parametry pro vymezení pozemků jako veřejného prostranství, se odpůrce nevyrovnal.
56. Jak již soud uvedl shora, je na uvážení odpůrce, zda v územním plánu vymezí plochu veřejného prostranství, zde veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch. Pokud tak ale učiní, musí vymezení takové plochy řádně odůvodnit, a to zejména v případě, kdy je proti takovému funkčnímu zařazení pozemků včas uplatněna námitka. Dle názoru soudu nepostačovalo, pokud odpůrce v rozhodnutí o námitkách pouze uvedl, že je pozemek funkčně zařazen z důvodu zachování zvykové cesty, zpochybňoval-li navrhovatel, že jsou takto v současné době pozemky fakticky užívány. Pouhý odkaz odpůrce na § 34 obecního zřízení, které jen obecně vymezuje veřejné prostranství, a existenci priorit zajištění prostupnosti krajiny a vytváření podmínek pro vybudování a užívání cestní sítě podle nadřazené územní dokumentace, nelze považovat za dostačující. Bylo povinností odpůrce k uplatněným námitkám, aby tvrzený stávající stav – existující zvyková cesta zajišťující prostupnost rekreační krajiny – dostatečně popsal a aby podrobně

odůvodnil, proč má za to, že jsou naplněny dílčí definiční znaky veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a kritéria formulovaná judikaturou (viz navrhovatelem zmiňovaný souhlas s obecným užíváním pozemků a jejich nutná komunikační potřeba), případně zkoumal, zda bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla na dotčených pozemcích navrhovatele vymezena místní, resp. veřejně přístupná účelová komunikace. Především se ale odpůrce nezabýval základní otázkou, kterou je faktická vizuální existence veřejného prostranství, resp. veřejné komunikace, namítal-li navrhovatel, že povolená výstavba v bezprostřední blízkosti pozemků a na těchto pozemcích existenci veřejného prostranství vylučuje. Odpůrce tedy zatížil rozhodnutí o námitkách, potažmo odůvodnění územního plánu v napadené části vymezující na pozemcích p. č. XA, XB a XC veřejné prostranství vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

57. Teprve ve vyjádření k návrhu přišel odpůrce s podrobnější analýzou současné podoby předmětných pozemků a historií výstavby rodinného domu navrhovatele, zpevněných ploch a oplocení a dokládal existence cesty v dané lokalitě minimálně od roku 1938. Tento postup však nedostatky odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele, potažmo odůvodnění územního plánu nemůže zhojit (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, č. j. 6 A 592/1993-23; dále rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Ani ve vyjádření se odpůrce nevěnoval veškerým aspektům dané problematiky, např. znaku nutné komunikační potřeby vymezovaného veřejného prostranství v reakci na námitku, že stejným směrem vede obecní cesta po pozemku p. č. 1953/4. Soud, který shledal v dané části územní plán nepřezkoumatelným, proto nepřistoupil k dokazování řadou listin, jimiž hodlal odpůrce podpořit svá tvrzení ve vyjádření k návrhu.
58. Soud dodává, že si je dobře vědom nelehké úlohy odpůrce, který se musel v mnohaletém procesu přijímání územního plánu vypořádat s obrovským množstvím připomínek a tisícero individuálních námitek vlastníků pozemků územním plánem řešených. Ale ani tato skutečnost nemůže zhojit vadu územního plánu v podobě shora popsaného nedostatečného vypořádání navrhovatelových námitek. Není na soudu, aby se zařazením dotčených pozemků do stabilizovaných ploch veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch a výhradami navrhovatele z pohledu souladu zvoleného řešení s § 34 obecního zřízení a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, resp. proporcionalitou zvoleného řešení, zabýval v prvé řadě.

- **pozemek p. č. XD**

59. K části návrhu, v níž navrhovatel nesouhlasil s funkčním zařazením pozemku p. č. XD, soud stručně opakuje, že podle grafické části územního plánu – hlavního výkresu – byl tento pozemek, s výjimkou pruhu v severní části spadajícího do stabilizované plochy bydlení všeobecné, zařazen do stabilizované plochy zeleně sídelní ZS 271. Zjištění odpůrce v rozhodnutí o námitkách, že dle územního plánu z roku 2002 šlo o pozemek zařazený do stabilizované plochy přírody a krajiny – travní porosty a ostatní plochy v krajině, s výjimkou úzkého pruhu v severní části, který byl součástí návrhové plochy bydlení čistého, se navrhovatel nebránil. Soud tedy vycházel z toho, že mezi účastníky není sporu o funkčním využití předmětného pozemku podle dosud platného územního plánu.

60. Vůči způsobu funkčního využití pozemku v novém návrhu pro veřejné projednání podal navrhovatel námitky, žádal začlenit pozemek do návrhových ploch bydlení. Námitce nebylo vyhověno, jak vyplývá z rozhodnutí o námitkách, jež je součástí Přílohy č. 88: L.3.28 Vratislavice nad Nisou odůvodnění územního plánu. Další námitce, která se rovněž dotýkala předmětného pozemku, bylo vyhověno, pozemek byl zařazen mezi plochy stabilizované.
61. Výtky, že odpůrce nedostatečně vypořádal navrhovatelem uplatněné námitky a nezohlednil skutkové a právní okolnosti, které se k předmětnému pozemku vztahují, nejsou důvodné. Obsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpovídá uplatněným námitkám, v nichž navrhovatel pouze zdůraznil možnost napojení pozemku na veřejně přístupnou účelovou komunikaci přes pozemky v jeho vlastnictví a zájem na využití pozemku pro rodinné bydlení. Pokud odpůrce nevyhověl požadavku navrhovatele zařadit celý pozemek mezi plochy zastavitelné pro bydlení, nelze takový postup označit za svévolný. Z § 18 odst. 4 a § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona vyplývá nutnost vyhodnotit potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Takto odpůrce postupoval, konstatoval, že v městském sektoru 5 – Jihovýchod, do kterého pozemek spadá, bylo po projednání s dotčenými orgány zařazeno přes 34,8 ha ploch změn pro bydlení, čímž byl rozvojový potenciál oblasti dostatečně zajištěn. V námitkách pak navrhovatel neuvedl žádný významný specifický důvod pro vymezení plochy bydlení právě v dané ploše, s kterým by se musel odpůrce v odůvodnění územního plánu podrobněji zabývat.
62. Odpůrce dostatečně podrobně popsal důvody, pro které předmětný pozemek svým charakterem odpovídá funkci ploch sídelní zeleně. Bylo uvedeno, že jde o pozemek nacházející se ve volné krajině, navazující na lokální biocentrum 1490 – Pivovarské rybníky, dále pak na lesní pozemky, přičemž z velké části ve vzdálenosti 50 m od lesa. Návaznost pozemku na lesní pozemky ve vlastnictví odpůrce a ČR navrhovatel ostatně sám zmiňuje. Ani skutečnost, že se jedná o pozemek soukromý, odpůrce nepominul. Odůvodnil ale, že sídelní zeleň se s ohledem na svůj charakter (vzrostlá zeleň dřevin, keřů, travních porostů, zahrady s ovocnými stromy a ovocné sady) vyskytuje v zastavěném i zastavitelném území a je vymezena bez ohledu na způsob založení a majetkové vztahy a může být i soukromou zelení na soukromých pozemcích. Že by pozemek uvedenému charakteru sídelní zeleně neodpovídal, navrhovatel nenamítal a nečinil tak ani v návrhu. Odpůrce dále upozornil na to, že pozemek tvoří v návaznosti na Pivovarské rybníky přirozenou bariéru mezi frekventovanou komunikací a obytným celkem. Současně u vymezení plochy sídelní zeleně zdůraznil urbanistické hledisko. Právě uvedenému lze přitakat, při pohledu na hlavní výkres grafické části územního plánu je patrné, že severní část pozemku byla zařazena do ploch bydlení obecného, zatímco převážná část pozemku do plochy sídelní zeleně, aby byla zachována urbanistická struktura v daném území a definovaná hranice zástavby a hranice nezastavitelných pozemků, jejichž je předmětný pozemek přirozenou součástí. Návaznost pozemku na pozemky stavební tedy odpůrce respektoval, ovšem odlišným způsobem, než který by svědčil zájmu navrhovatele. Podle názoru soudu odpůrce řádně zdůvodnil, že v dané ploše nadále převažují environmentální zájmy a zájmy sociálního pilíře (zájem na zachování volné plochy v krajině, která bude respektovat přírodní hodnoty a uspokojovat zájmy obyvatel) nad zájmem navrhovatele na rozvoji pozemku. Navrhovatelem zmiňovaná nepřístupnost pozemku pro veřejnost na funkčním zařazení pozemku do stabilizované plochy sídelní zeleně nic nemění.

63. Závěrem lze uvést, že zařazením části pozemku p. č. XD do stabilizované plochy sídelní zeleně ZS 231 k zásahu do práv navrhovatele nedošlo. Ve shodě s odpůrcem soud poukazuje na právní větu rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2021, č. j. 1 Ao 2/2011-17, dle které *„vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno“*. Přesně o takovou situaci se jednalo. Pokud v návrhu navrhovatel namítal, že odpůrce mohl pro bydlení navrhnout pozemek pro bydlení s tím, že část pozemku by byla určena pro soukromou zeleň, takový požadavek nebyl v námitkách uplatněn. Soud připomíná, že již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, NSS uvedl, že *„z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicite zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. 3963/1 zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat“*. V dané části soud ze shora uvedených důvodů shledal návrh nedůvodným.

VI. Závěr a náklady řízení

64. Soud tedy rekapituluje, že k návrhovým bodům shledal důvod ke zrušení pouze části napadeného územního plánu, a to textové i grafické části, ve vztahu k vymezení pozemků p. č. XA, XB a XC jako plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch, podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ve zbytku, tj. v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení územního plánu vymezujícího na pozemku p. č. XD stabilizovanou plochu sídelní zeleně, byl návrh shledán nedůvodným a soud ho v souladu s § 101d odst. 2 věta předposlední s. ř. s. zamítl.
65. O návrhu soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 1 za výslovného souhlasu navrhovatele i odpůrce. V dané věci soud neaplikoval § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1, za užití § 101b odst. 4 s. ř. s., neboť v části soud návrh na zrušení vymezené části územního plánu zamítl.
66. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
67. Ve věci byl v převážné části úspěšný odpůrce. Při stanovení míry úspěchu vycházel soud z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2014, č. j. 50 A 7/2013-162, v návaznosti na závěry rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 A 2/2013-18, tedy dle poměru výměr zrušených ploch územního plánu k plochám, ke kterým byl návrh zamítnut. Z převážné části úspěšný odpůrce je však statutárním městem, a je tedy v jeho možnostech hájit vlastní

územní plán v řízení před soudem. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

68. Osobě zúčastněné na řízení nebyla náhrada nákladů řízení přiznána v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí soud neukládal žádné povinnosti, s nimiž jí mohly náklady řízení vzniknout.

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 nejbližze 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 3. květen 2023

Mgr. Lucie Trejbalová, v. r.
předsedkyně senátu