



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Daniely Menclové ve věci

navrhovatele: **L. M.**, narozen X,
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.,
sídlem Slavíkova 23, 120 00 Praha 2,

proti
odpůrci: **Obec Dušníky**,
sídlem Dušníky čp. 65, 413 01 Roudnice nad Labem,
zastoupený advokátem JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M.,
sídlem Štěpánská 644/35, Nové Město, 110 00 Praha 1,

o návrhu na zrušení části Opatření obecné povahy „Změna č. 5 Územního plánu Dušníky“, vydaného Zastupitelstvem obce Dušníky, účinného dnem 26. 10. 2021,

takto:

- I. Opatření obecné povahy „Změna č. 5 Územního plánu Dušníky“, vydané Zastupitelstvem obce Dušníky, účinného dnem 26. 10. 2021, vydané usnesením Zastupitelstva obce Dušníky č. 7/5/2021 ze dne 4. 10. 2021, se dnem právní moci tohoto rozsudku **zrušuje** v textové části, a to v jejím bodě 16) s textem »V kapitole f. Stanovení podmínek pro využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R), podmíněně přípustné využití, se na poslední pozici vkládá text "využití plochy R2 za podmínky jejího napojení na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace)"«; a dále v bodě 17) s textem »V kapitole f. Stanovení podmínek pro

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R), Nepřípustné využití, se na první pozici vkládá text "v ploše R2 je nepřípustné individuální odkanalizování (žumpy, domovní čistírny odpadních vod)"«.

- II. Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 13 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení níže uvedené části (body 16 a 17) Opatření obecné povahy „Změna č. 5 Územního plánu Dušníky“, vydaného Zastupitelstvem obce Dušníky, s účinností ode dne 26. 10. 2021 (dále též „změna územního plánu“), kterou je řešena mj. plocha pozemku navrhovatele st. p. č. XA v k. ú. X (dále jen „předmětný pozemek“), označena ve změně územního plánu jako R2, a pro níž byly stanoveny tyto specifické regulativy, které budou v další části odůvodnění tohoto rozsudku souhrnně označovány také jako „podmínky“:

(16) V kapitole f. Stanovení podmínek pro využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R), podmíněně přípustné využití, se na poslední pozici vkládá text "využití plochy R2 za podmínky jejího napojení na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace)", (dále též jen „podmínka pro využití stanovená v textové části pod bodem 16“).

(17) V kapitole f. Stanovení podmínek pro využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R), Nepřípustné využití, se na první pozici vkládá text "v ploše R2 je nepřípustné individuální odkanalizování (žumpy, domovní čistírny odpadních vod)", (dále též jen „podmínka pro využití stanovená v textové části pod bodem 17“).

Navrhovatel rovněž požadoval, aby soud uložil odpůrci povinnost nahradit mu náklady řízení.

Návrh

2. V podaném návrhu navrhovatel nejprve odůvodnil svou aktivní legitimaci pro podání předmětné žaloby s tím, že jakožto vlastník předmětného pozemku bude v důsledku změny územního plánu zkrácen na svém vlastnickém právu, protože znemožňuje využití předmětného pozemku, neboť stanovené podmínky nelze splnit, přičemž tyto podmínky odporují zákonu.
3. Předně tedy navrhovatel namítal, že změna územního plánu je v napadeném rozsahu vydána v rozporu se zákonem, protože podmínku připojení stavby na veřejný vodovod a kanalizaci nelze v územním plánu obce stanovit. Konkrétní způsob napojení stavby na veřejnou infrastrukturu je totiž předmětem územního řízení o umístění stavby dle § 79 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) a nelze toto řešit podmínkami územního plánu. S poukazem na ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohu č. 7 k vyhl. č. 500/2006 Sb., stanovící náležitosti obsahu územního plánu (dále je „vyhl. č. 500/2006 Sb.“), navrhovatel zdůraznil, že územní plán řeší základní funkční a prostorové podmínky využití veškerých ploch na území obce. Do základní koncepce veřejné infrastruktury v obci však nespadá řešení konkrétního způsobu odkanalizování jednotlivých staveb na řešeném území. Až při umístování konkrétní stavby se řeší připojení stavby na technickou infrastrukturu, včetně způsobu zásobování vodou a Shodu s prvopisem potvrzuje I. T

odkanalizování stavby (např. § 24b vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), a nelze tedy toto předepisovat územním plánem.

4. Navrhovatel dále poukázal na to, že konkrétní způsob řešení zásobování stavby vodou a odkanalizování stavby je ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona, jakož i přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., předmětem podmínek regulačního plánu, nikoli územního plánu. Dle navrhovatele je tedy napadená změna územního plánu v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť obsahuje podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu, resp. územnímu rozhodnutí. Navrhovatel má za to, že povinnost připojit se na kanalizaci může vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb uložit pouze obecní úřad, a to v přenesené působnosti, a za podmínky, že je to technicky možné, a to podle § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). Tuto zákonnou úpravu nelze dle navrhovatele obcházet tím, že povinnost připojení se na kanalizaci bude stanovena v podmínce územního plánu obce. Uvedenou žalobní argumentaci podpořil navrhovatel citací rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 55 A 111/2020-105.
5. Navrhovatel poukázal na to, že změnou územního plánu bylo využití předmětného pozemku a na něm stojící stavby k individuální rekreaci podmíněno mj. tím, že stavba na předmětném pozemku musí být napojena na veřejný vodovod a kanalizaci, a dále že není přípustné individuální odkanalizování prostřednictvím žumpy či domovní čistírny odpadních vod. Nedosažitelnost splnění této podmínky shledává navrhovatel ve skutečnosti, že se předmětný pozemek nachází níže, než je kanalizační řád obce, který vede po pozemku p. č. XB v k. ú. X. Pro navrhovatele by to znamenalo vybudovat a provozovat vlastní přečerpávací stanici (čerpací stanici odpadních vod), přičemž dle názoru navrhovatele nelze po něm spravedlivě požadovat, aby toto zřizoval na své kanalizační přípojce k jednomu objektu individuální rekreace. Navrhovatel navíc nedisponuje přístupem přes své pozemky k danému kanalizačnímu řádu obce, nacházejícímu se na pozemku p. č. XB v k. ú. X. Požadované připojení by tudíž muselo být vedeno přes pozemky cizích osob, což by si vyžádalo náklady na zajištění práv k těmto cizím pozemkům, přičemž v případě nesouhlasu jejich vlastníků by se jednalo o absolutní nemožnost vybudování požadovaného připojení.

Vyjádření odpůrce k návrhu

6. Odpůrce ve svém písemném vyjádření navrhl zamítnutí návrhu, neboť jej považuje za nedůvodný a tvrzení navrhovatele má za účelová. Úvodem nejprve popsal průběh vydání napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce zdůraznil, že změnou územního plánu došlo mimo jiné k vymezení nové zastavitelné plochy R2 – individuální rekreace, která zahrnuje předmětný pozemek navrhovatele. K vymezení této nové plochy došlo nepřímo na podnět navrhovatele za účelem legalizace jeho stavby na pozemku, která byla užívána pro individuální rekreaci, ačkoliv tehdejší znění územního plánu před změnou územního plánu povolovalo pouze účelové zemědělské stavby. V rámci pořizování změny územního plánu vznesl orgán ochrany přírody a krajiny nesouhlas s vymezením plochy R2, který byl podpořen nesouhlasem oprávněného investora – Povodí Ohře. Na základě těchto nesouhlasů bylo s orgánem ochrany přírody a krajiny provedeno dohádovací řízení za účelem odstranění rozporů. Výsledkem byla shoda na tom, že dojde k vymezení plochy R2 jako plochy pro individuální rekreaci, avšak jako podmíněně přípustného využití za

podmínky jejího napojení na veřejný vodovod a kanalizaci. Jako nepřípustné bylo v této ploše stanoveno individuální odkanalizování.

7. Odpůrce má za to, že pokud navrhovatel tyto podmínky napadá s tím, že takové podmínky není možné vůbec v územním plánu stanovit a dále, že tyto podmínky fakticky znemožňují využívání předmětné plochy, pak této jeho argumentaci nelze přisvědčit. Navrhovatelem citované rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 55 A 111/2020-105, bylo překonáno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53. Rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu tak bylo dovozeno, že obec může v územním plánu stanovit podmínky pro využívání ploch, zejména podmíněně přípustné a nelze říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace. Odpůrce dále uvedl, že dle přílohy č. 7 bodu I. odst. 1 písm. f) vyhl. č. 500/2006 Sb. je možné v případě ploch s rozdílným způsobem využití, kterým je v tomto případě plocha R2, stanovit přípustné využití, nepřípustné využití a podmíněně přípustné využití. Napadená část změny územního plánu proto nemůže být dle odpůrce z tohoto důvodu v rozporu se zákonem. I pokud by odpůrce stanovil podmínky neuvedené ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., judikatura Ústavního soudu dovodila, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, a proto, pokud obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonitosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Územní plán je dle Ústavního soudu společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí, a i z toho důvodu musí být soudy ve vztahu k územním plánům zdrženlivé a nevykládat důvody pro derogaci územního plánu nadmíru široce (viz odst. 38 rozsudku NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53).
8. Odpůrce vyslovil nesouhlas rovněž s tvrzením navrhovatele, že mu stanovení podmínek fakticky vylučuje možnost užívat plochu R2 jako plochu pro individuální rekreaci. Podmínku napojení na vodovod dle svého tvrzení již navrhovatel splnil. Není proto důvod, proč by neměla být splnitelná též podmínka napojení na veřejnou kanalizaci, která vede souběžně s vodovodním řadem. Skutečnost, že bude nutné mít tlakovou přípojku a domovní přečerpávací stanici neznamená, že je podmínka nesplnitelná. Odpůrce nerozporoval, že připojení na kanalizaci bude pro navrhovatele finančně náročné. Zdůraznil však, že při stanovení podmínek vyvažoval soukromé a veřejné zájmy v souladu s úkoly a cíli územního plánování, neboť při plnění úkolů územního plánování musí odpůrce dbát i na veřejné zájmy, které nepřipouští individuální odkanalizování plochy R2 s ohledem na velké riziko kontaminace povrchových vod v okolí. Napojení na veřejnou kanalizaci přitom není pro navrhovatele nemožné. Namítal-li navrhovatel nemožnost zajistit připojení na kanalizaci spočívající v tom, že přípojku je nutné vést přes cizí pozemek, pak se dle odpůrce jedná o zcela běžnou situaci, přičemž navrhovatel se, jak sám tvrdí, napojil stejným způsobem, tj. přes cizí pozemek, na veřejný vodovod, který vede souběžně s kanalizací na pozemku p. č. XB v k. ú. X.

Replika navrhovatele

9. Ve své replice k vyjádření odpůrce navrhovatel zopakoval argumentaci, uvedenou v návrhu. V reakci na tvrzení odpůrce navrhovatel připomenul, že předmětem daného návrhu je předmětný pozemek, a aktivity na okolních pozemcích předmětem tohoto řízení nejsou. Stejně tak není předmětem daného řízení stávající využití daného pozemku a stavby na něm. Tvrzení odpůrce ohledně jím tvrzeného způsobu užívání daného místa navrhovatelem v roce 2019 nejsou relevantní i z toho důvodu, že navrhovatel se stal vlastníkem předmětného pozemku v roce 2022. Pokud odpůrce argumentoval stanovisky vydanými ke změně územního plánu, pak navrhovatel uvedl, že ani podmínky uvedené ve vyjádření dotčeného orgánu či jiného subjektu nemohou vést k tomu, aby byl přijat územní plán nebo jeho změna, které odporují právním předpisům. Navrhovatel má za to, že ani z hlediska ochrany veřejných zájmů není důvodu pro stanovení namítaných podmínek stanovených změnou územního plánu.
10. K argumentaci odpůrce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-56, navrhovatel uvedl, že tento rozsudek není v rozporu s tvrzeními navrhovatele ani s judikaturou, na níž navrhovatel odkazoval ve svém návrhu. Stěžejním závěrem dosavadní judikatury totiž je „že územní plán nesmí podmínit využití plochy napojením pozemku na vodovodní či kanalizační řad“. Navíc v odpůrcem zmíněném rozsudku se jednalo o odlišný případ, a jeho závěry na danou věc nedopadají. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném rozhodnutí připustil stanovení daných podmínek pouze pro „výjimečně připouštěné“, „nestandardní“ využití dané plochy, nikoli tedy i pro využití hlavní, jako je tomu v případě změny územního plánu. Pro hlavní využití (v posuzovaném případě rodinnou rekreaci) tak nelze podmínku napojení na kanalizační a vodovodní řad stanovit.

Duplika odpůrce

11. Odpůrce reagoval na repliku navrhovatele podáním ze dne 23. 11. 2022. V něm vyslovil nesouhlas s tvrzením navrhovatele, že není rozhodné stávající využití předmětného pozemku ani aktivity na okolních pozemcích. Zdůraznil, že jedním z úkolů územního plánování dle ust. § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je prověřovat a posuzovat potřebu změn v území a rizika s tím spojená s ohledem životní prostředí. Charakter dané plochy, která byla do velké míry utvářena navrhovatelem a jeho předchůdci, a která je zároveň v rámci územního plánu obce Dušníky specifická (ze tří stran je bezprostředně obklopena lokálním biocentrem 3), a též právě zkušenosti s dosavadním užíváním předmětné plochy zapříčinily, že v rámci změny využití plochy bylo potřeba stanovit takové podmínky, aby užívání předmětného pozemku jako plochy pro rekreaci nemělo negativní vliv na životní prostředí. Odpůrce poukázal na to, že stanovení napadených podmínek navrhoval orgán ochrany přírody a krajiny a Povodí Ohře. Pokud by při napadené změně územního plánu odpůrce výše uvedené skutečnosti nezohlednil, jednal by v rozporu se základními cíli a úkoly územního plánování.
12. Dle odpůrce byly napadené podmínky územního plánu stanoveny také z důvodu, že k ploše R2 nevede cesta sjízdná pro fekální vůz. Cesta, na kterou odkazuje ve své replice navrhovatel, vede přes pozemky několika vlastníků, přičemž navrhovatel nemá k těmto pozemkům zřízeno věcné břemeno umožňující průjezd těmito pozemky. A pokud by k Shodu s prvopisem potvrzuje I. T

průjezdu přes tyto pozemky svědčilo navrhovateli obligační právo, nejedná se o trvalé řešení a kdykoliv v budoucnu by navrhovateli mohl být zakázán průjezd, což by znemožnilo příjezd fekálního vozu. Cesta navíc není zpevněná a část cesty je vybudována pomocí bagru ve svahu, tudíž nelze zajistit bezproblémový a trvalý příjezd fekálního vozu, který ani není určen pro jízdu po nezpevněné cestě. I tato skutečnost byla důvodem pro požadavek napojení předmětného pozemku na veřejnou kanalizaci.

13. Pokud snad navrhovatel namítal, že v daném případě není prostor pro aplikaci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021–53, pak s tímto názorem navrhovatel rovněž nesouhlasí. S poukazem na konkrétně citované části rozsudku má odpůrce za to, že závěry v něm obsažené dopadají i na případ projednávaný v tomto řízení.
14. Odpůrce připomněl, že před napadenou změnou územního plánu byla plocha R2 součástí plochy zemědělské, která umožňovala pouze umístění účelových staveb. Napadenou změnou územního plánu je však umožněno zintenzivnění využití plochy, proto odpůrce zcela legitimně považuje za potřebné předejít problémům, které by reálně s ohledem na umístění předmětné plochy mohly hrozit.
15. Závěrem odpůrce shrnul, že jím stanovená podmínka pro podmíněně přípustné využití plochy R2 byla stanovena v souladu s právními předpisy i v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. Napadená podmínka vyplývá z charakteru předmětného území i z okolností jejího vymezení a předchozího využívání pozemku, což vše odpůrce podrobně popsal v předchozím vyjádření.

Posouzení věci soudem

16. Soud se při posuzování daného návrhu nejprve zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatel je aktivně legitimován k podání předmětného návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., přičemž tak učinil i v zákonné lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. K tomu soud též uvádí, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Pro splnění podmínky aktivní legitimace tedy musel navrhovatel především tvrdit existenci jemu náležejících subjektivních práv, která byla opatřením obecné povahy dotčena (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V daném případě je navrhovatel vlastníkem pozemku, k jehož užívání byly změnou územního plánu stanoveny podmínky, proti nimž předmětným návrhem brojí. Není proto důvodu pochybovat o jeho aktivní legitimaci, když v podaném návrhu uvedl dostatečná tvrzení stran zkrácení na svých právech. Ve věci je tak seznatelně dán zájem navrhovatele na tom, jakým způsobem bude moci svou nemovitost dotčenou změnou územního opatření, již bylo užití nemovitosti podmíněno napojením na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace), dál využívat, a jak mohou být či jsou zasažena jeho práva.
17. Soud dále uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v řešeném případě byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu uplatněném navrhovatelem v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám Shodu s prvopisem potvrzuje I. T

napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.

18. Z obsahu správního spisu bylo soudem zjištěno, že navrhovatel spolu s Ing. J. M. podali dne 26. 7. 2017 u obce Dušníky žádost o změnu územního plánu. Požadovali mj., aby bylo změněno funkční využití předmětného pozemku z ploch zemědělských účelových staveb na plochy rekreace. Podle návrhu obsahu změny územního plánu bylo zájmem žadatelů provést v případě stávajícího stavebního objektu využívaného k rekreaci změnu funkčního využití, když v platném územním plánu Dušníky, ve znění změny č. 4, je tento objekt funkčně zařazen do ploch zemědělských jako účelová stavba. K žádosti obce Dušníky podal své stanovisko Městský úřad Roudnice nad Labem, stavební úřad, oddělení úřad územního plánování, ze dne 22. 8. 2018, č. j. MURCE/27136/2018, které sloužilo jako odborný podklad pro jednání zastupitelstva. Při zasedání zastupitelstva obce Dušníky konaného dne 23. 9. 2019 schválilo zastupitelstvo obce usnesení č. 7/5/2019, jímž rozhodlo o pořízení změny územního plánu, která umožní navrhovateli legalizovat stavby postavené na jeho pozemcích v rozporu s územním plánem, přičemž žádné další rozšiřování staveb nebo umožnění trvalého bydlení na pozemcích navrhovatele nebude i nadále možné. Bylo stanoveno, že změna územního plánu bude pořizována zkráceným postupem pořizování změny dle § 55a a § 55b stavebního zákona. Zastupitelstvo současně rozhodlo, že projektantem změny bude Ing. P. L. V tomto svém rozhodnutí o pořízení změny územního plánu nebylo zastupitelstvem obce stanoveno, že změna územního plánu bude obsahovat prvky plánu regulačního.
19. Projektant vypracoval návrh změny územního plánu, do něhož zahrnul mj. i předmětný požadavek navrhovatele a obec Dušníky projednávání tohoto návrhu oznámila dotčeným subjektům s výzvou k uplatnění jejich požadavků a stanovisek v určené lhůtě. Povodí Ohře, státní podnik, sdělilo, že s navrženou změnou souhlasí za předpokladu, že objekty, které byly v dané lokalitě realizovány v rozporu s platným územním plánem, jsou řádně odkanalizovány do obecní kanalizace, která je ukončena městskou čističkou odpadních vod. K návrhu změny územního plánu podal své stanovisko i orgán ochrany přírody a orgán vodního hospodářství odboru životního prostředí Městského úřadu Roudnice nad Labem. Orgán ochrany přírody vyslovil souhlas se změnou funkčního využití předmětného pozemku odůvodněný dlouhodobou existencí stavby a s požadavkem, aby legalizovaná stavba nesloužila pro účely trvalého bydlení. Vodní hospodářství, příslušné k vyjádření podle § 106 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb., vodního zákona, uvedlo pro souhlas se změnou podmínku, že vymezované stavby pro rekreaci bude možné napojit na kanalizační systém obce Dušníky. Toto své stanovisko odůvodnilo platným Národním plánem povodí Labe a Plánem dílčího povodí Ohře, dolního Labe a ostatních přítoků Labe.
20. Jak vyplývá dále z obsahu správního spisu, při zasedání zastupitelstva obce Dušníky konaného dne 27. 4. 2020 schválilo zastupitelstvo obce usnesení č. 2/3/2020, kterým vzalo na vědomí Zprávu o vyhodnocení připomínek, požadavků a podnětů a ve smyslu § 55 odst. 1 ve spojení s § 47 odst. 5 stavebního zákona schválilo Zprávu o uplatňování územního plánu Dušníky datovanou dubnem 2020, jejíž součástí jsou pokyny pro zpracování změny územního plánu. Ve zprávě o uplatňování územního plánu na str. 28 se k požadavkům na koncepci veřejné infrastruktury zastupitelstvo vyjádřilo tak, že se zavázalo prověřit odkanalizování nové plochy pro rekreaci tak, aby tato byla v souladu s požadavky vodoprávního úřadu. Městský úřad Roudnice nad Labem, úřad územního plánování, jakožto pořizovatel územně plánovací dokumentace (dále jen „pořizovatel“)

oznámil veřejnou vyhláškou zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy na změnu územního plánu a vyzval dotčené orgány a veřejnost k uplatnění stanovisek a námitek. Povodí Ohře, státní podnik, zopakovalo svou podmínku pro souhlas s navrženou změnou, stejně tak i orgán ochrany přírody a orgán vodního hospodářství odboru životního prostředí Městského úřadu Roudnice nad Labem. Správní spis dále obsahuje dohodu ze dne 26. 1. 2021, uzavřenou mezi vodoprávním úřadem Roudnice nad Labem a pořizovatelem k návrhu změny územního plánu. Na základě této dohody byla změna územního plánu doplněna o předmětné podmínky týkající se povinnosti napojení na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Z dohody mj. vyplývá, že dotčený orgán argumentoval tím, že vlastníky předmětného pozemku opakovaně vyzýval k doložení způsobu odkanalizování objektu, který byl v té době využíván k trvalému bydlení, a to i z toho důvodu, že objekt je špatně přístupný. K objektu neexistuje legální přístupová cesta s nosností pro fekální vůz, který by splaškové vody odvážel. V dohodě je z uvedených důvodů zvýrazněn souhlas s novým vymezením plochy pouze za podmínky, že tato bude řádně odkanalizována v souladu s ust. § 38 zákona o vodách, s ust. § 7 odst. 8 zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, a s ust. § 6 odst. 1, 3 vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Pořizovatel ve veřejné vyhlášce ze dne 7. 4. 2021 oznámil zveřejnění měněných částí návrhu změny územního plánu a stanovil termín jejich veřejného projednání. Projektant doplnil změnu územního plánu mj. o požadavky vodoprávního orgánu odboru životního prostředí Městského úřadu Roudnice nad Labem. Při jednání zastupitelstva konaného dne 4. 10. 2021 schválilo zastupitelstvo obce Dušníky usnesení č. 7/5/2021, jímž vydalo změnu územního plánu formou opatření obecné povahy. Předmětné podmínky jsou tedy zahrnuty do změny územního plánu. Předmětný pozemek je označen v územním plánu obce jako plocha R2, určená k individuální rekreaci. V souladu se schválenou změnou byly stanoveny v územním plánu regulativy pro využití předmětného pozemku tak, že v části, vymezující podmíněné přípustné využití je uvedeno „využití plochy R2 za podmínky jejího napojení na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace)“ a v části, která stanoví nepřípustné využití je uvedeno „v ploše R2 je nepřípustné individuální odkanalizování (žumpy, domovní čistírny odpadních vod)“.

21. Odpůrce se vypořádal s výše uvedenými stanovisky ve změně územního plánu pod bodem o. na str. 41 následovně: „V průběhu pořizování vznesl věcně shodné stanovisko i dotčený orgán (pozn. soudu: se stanoviskem Povodí Ohře, státní podnik), tomuto stanovisku bylo vyhověno, respektive nepodařilo se dohodnout jiné řešení, proto byl návrh upraven a znovu projednán v rámci opakovaného řízení o územním plánu a byla doplněna tato podmínka:

(16) V kapitole f. Stanovení podmínek pro využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R),

podmíněně přípustné využití, se na poslední pozici vkládá text " využití plochy R2 za podmínky

jejího napojení na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace)".

(17) V kapitole f. Stanovení podmínek pro využití..., Plochy rekreace - individuální rekreace (R),

Nepřípustné využití, se na první pozici vkládá text "v ploše R2 je nepřípustné individuální odkanalizování (žumpy, domovní čistírny odpadních vod)"

V odůvodnění je pak uvedeno k této ploše následující:

R2 Plochy rekreace - individuální rekreace (R) k.ú. Dušníky

zdůvodnění návrhu: Plocha je navržena na základě podnětu vlastníka pozemků a upřesněna v souladu se schváleným zadáním obsaženým ve zprávě o uplatňování. Návrhem změn č.5 dojde ke změně využití stávající stavby na pozemku st. 148 na plochu individuální rekreace.

napojení DI a TI: Napojení na dopravní infrastrukturu bude ze stávající účelové komunikace vedoucí severně od předmětné plochy. S ohledem na požadavek dotčeného orgánu bude napojení plochy na vodovod a kanalizaci řešeno prostřednictvím veřejného obecního vodovodu a kanalizace. Nepřípustná je individuální likvidace odpadních vod.

limity využití plochy: Při návrhu využití plochy je nutné respektovat vzdálenost 50 m od okraje lesa a polohu celého řešeného území v CHOPAV Severočeská křída.

Podané námitky oprávněného investora (pozn. soudu Povodí Ohře, státní podnik) je tak částečně vyhověno, požadavek byl, že tyto objekty jsou již řádně odkanalizovány, což lze učinit až následným správním řízením, kdy bude investor požadovat změnit funkční využití stávající zemědělské stavby na stavbu pro rekreaci, což zatím být učiněno nemohlo, protože stavba pro rekreaci by nebyla v souladu s územním plánem.

Změna územního plánu nabyla účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky oznamující vydání změny územního plánu, tj. dne 26. 10. 2021.

22. Z obsahu správního spisu vyplývá, že navrhovatel (ani jeho právní předchůdce) nepodali v průběhu řízení žádné námitky ani připomínky ke zveřejňovaným změnám územního plánu. Ze skutkového a právního stavu k výše uvedenému datu, tj. k 26. 10. 2021, vycházel soud při věcném posouzení návrhu (k tomu srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.).
23. Při meritorním přezkumu vycházel soud z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vytvořila judikatura správních soudů (k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Tato judikatura stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138).
24. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.
25. Pokud jde o první krok, postačí pouze konstatovat, že zastupitelstvo obce Dušníky bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu Dušníky. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Konečně ani navrhovatel nedostatek pravomoci odpůrce k vydání změny územního plánu nenamítal.
26. Další krok v algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, a ze dne 27. 5. 2010, č. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T

j. 9 Ao 1/2010 – 84, vymezil přezkum této otázky tak, že je nutno rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomuto vymezení působnosti soud konstatuje, že odpůrce předmětným opatřením obecné povahy meze zákonem vymezené působnosti nepřekročil. Pokud navrhovatel namítal, že odpůrce nebyl oprávněn v územním plánu stanovit podmínky pro využití plochy ani zakázat předmětným způsobem její využití, neboť stavební zákon neumožňuje takovéto regulativy stanovit v územním plánu, pak touto námitkou vyjádřil nesouhlas s postupem odpůrce při vydávání změny územního plánu. Tyto námitky pak je třeba podřadit pod třetí krok algoritmu a konstatovat, že ve druhém kroku algoritmu předmětné opatření obecné povahy obstálo.

27. V rámci třetího kroku výše nastíněného testu přezkumu je třeba posoudit, krom již zmiňovaného posouzení správnosti (zákonnosti) procesního postupu při rozhodování o změně územního plánu, primárně přezkoumatelnost územního plánu po provedených změnách. Soud při hodnocení přezkoumatelnosti změněného územního plánu přitom dospěl k závěru, že podmínka pro využití stanovená v textové části pod bodem 16 je nepřezkoumatelná pro její nesrozumitelnost. Byť navrhovatel explicitně námitku nepřezkoumatelnosti změny územního plánu nevnesl, je soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti, která brání přezkumu v rámci navrhovatelem uplatněných námitek, přihlížet z úřední povinnosti (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006–73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS).
28. Ačkoliv správní řád vydávání změny opatření obecné povahy výslovně neupravuje, je třeba opatření obecné povahy a jeho změnu vnímat jako jeden celek (podobně jako správní rozhodnutí a jeho změnu či právní předpis a jeho novelizaci). V případě územního plánu svědčí takovému jednotnému vnímání opatření obecné povahy a jeho změny § 55 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá pořizovateli zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny. Právě výsledný celek, jímž je již změněné opatření obecné povahy, má povahu regulativního aktu jako součásti systému práva. Z tohoto důvodu je na něho kladen požadavek srozumitelnosti, který lze dohledat již v základech právní vědy: „*Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 49). Pod sdělností totiž nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Bez ohledu na to, jakým způsobem odůvodnil odpůrce změnu územního plánu, bylo pro splnění podmínky srozumitelnosti vůči neurčitému okruhu adresátů nezbytné, aby se dostalo srozumitelnosti změněnému opatření obecné povahy, tudíž sdělnosti vůči svým adresátům a naplnilo zamýšlené účinky.
29. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, konstatoval, že „*požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlátku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně*

určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. K požadavku na dodržení požadavku srozumitelnosti právního předpisu odkázal Nejvyšší správní soud na judikaturu Ústavního soudu (konkrétně na jeho náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20 – „v teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“; a dále na náleze ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70 - „Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrozličnějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“, a následně učinil závěr, že pokud je „srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánek“.

30. Dle názoru soudu je třeba zmínit i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, publikované pod č. 1766/2009 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy. Konstatoval totiž, že „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. (...) Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu.*“
31. Jak je již uvedeno výše, soud dospěl k závěru, že odpůrce nevymezil srozumitelným způsobem podmínku pro využití plochy stanovenou v textové části územního plánu pod bodem 16. Vymezení ploch a stanovení podmínek pro jejich využití přitom představuje základní stavební prvek územního plánu, a proto již z tohoto důvodu je třeba důsledně dbát na dodržení požadavku srozumitelnosti těchto prvků. Požadavky na stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným využitím jsou upraveny ve vyhl. č. 500/2006 Sb. Její příloha č. 7 požaduje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením z hlediska jejich funkčního využití, a to převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit; přípustného využití; nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona); stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch; a dále z hlediska prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby,

charakteru struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).

32. Vtělením změny územního plánu do změněného územního plánu je text v jeho kapitole f., v níž jsou stanoveny podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití u ploch určených k rekreaci – individuální rekreaci stanoveny následovně:

Hlavní využití - rodinná rekreace;

Přípustné využití – veřejná prostranství a plochy veřejné zeleně,

- zahrádkářská kolonie,

- nezbytná dopravní a technická infrastruktura;

Podmíněně přípustné využití - trvalá ohniště za podmínky zachování protipožární bezpečnosti,

- zahradní domky s podsklepením, event. s podkrovím, za podmínky, že jejich výška nepřesáhne 8 m,

- **využití plochy R2 za podmínky jejího napojení na technickou infrastrukturu obce (veřejný vodovod a kanalizace);**

Nepřípustné využití – v ploše R2 je nepřípustné individuální odkanalizování (žumpy, domovní čistírny odpadních vod),

- vše ostatní;

Podmínky prostorového uspořádání – výška objektů do jednoho nadzemního podlaží a podkroví.

33. Dle názoru soudu, stanovení podmíněně přípustného využití předmětného pozemku tak, jak je uvedené ve změněném územním plánu a v předcházejícím odstavci tohoto rozsudku zvýrazněné tučným písmem, je zcela nesrozumitelné. Pokud je hlavním využitím ploch určených k individuální rekreaci rodinná rekreace a přípustným využitím veřejná prostranství a plochy veřejné zeleně, zahrádkářská kolonie, a nezbytná dopravní a technická infrastruktura, pak z tohoto vymezení není nikterak patrné, které z těchto přípustných využití je právě pro předmětný pozemek podmíněně napojením na technickou infrastrukturu obce. Z takto stanoveného přípustného využití předmětného pozemku není nikterak seznatelné, zda může být jeho součástí jakákoliv stavba (třeba i objekt bydlení), pokud bude napojena na technickou infrastrukturu obce a jejíž výška z hlediska prostorového uspořádání nebude přesahovat jedno nadzemní podlaží a podkroví, či zda musí mít pouze parametry zahradního domku nepřesahujícího výšku 8 m, či zda snad již v případě využití předmětného pozemku k vybudování trvalého ohniště, je i toto využití podmíněně napojením na technickou infrastrukturu. Takové stanovení podmíněně přípustného využití předmětného pozemku nedává žádný rozumný smysl a v podstatě zcela znemožňuje adresátům územního plánu jakožto závazného opatření obecné povahy, aby se jím mohli řídit a spoléhat na ně. Vymezení podmíněně přípustného využití předmětného pozemku uvedeným způsobem pak současně soudu znemožňuje podrobit jej řádnému přezkumu v rozsahu námitek uplatněných v návrhu. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobci, který dal podnět k vypracování změny územního plánu, a rovněž odpůrci, jemuž je situace známá z jeho úřední činnosti, je zřejmý důvod, pro který byla tato podmínka stanovena (umožnění zlegalizovat již stojící stavbu využívanou navrhovatelem v rozporu s územním plánem), proto je jim zřejmě srozumitelný i obsah vymezení podmíněně přípustného využití plochy R2. Podstatné a rozhodující, z důvodů podrobně rozvedených v přechozích odstavcích, je, že

nesrozumitelnost tohoto vymezení působí vůči všem ostatním, i situaci neznajícím, adresátům.

34. Je proto třeba uzavřít, že podmínka pro využití plochy R2 stanovená v textové části pod bodem 16 změny územního plánu je nepřezkoumatelná pro její nesrozumitelnost a změna v této části územního plánu tak neobstála při přezkumu ve třetím kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu (bod 24. tohoto rozsudku).
35. Nad rámec uvedeného soud považuje za účelné sdělit, že neshledal důvodnou žalobní námitku, týkající se nezákonnosti této podmínky (její rozpor s § 43 odst. 1 stavebního zákona). S ohledem na závěr soudu ohledně její nepřezkoumatelnosti, není třeba otázku nezákonnosti této podmínky podrobněji rozvádět, nicméně lze zcela odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která otázku obsahu podrobností (náležejících regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí) v územním plánu řeší, konkrétně na jeho rozsudek ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, publ. ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2/2022, pod č. 4294/2022. V tomto rozsudku učinil Nejvyšší správní soud tento závěr: „Textová část územního plánu může stanovit též podmíněně přípustné využití ploch [bod I. odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění od 1. 1. 2013]. Podmíněně přípustné využití ploch nemůže územní plán stanovit zcela libovolně. Tyto podmínky musí mít návaznost na problematiku územního plánování [§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 31. 12. 2017]. Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá do nižší úrovně územně plánovací dokumentace (např. napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně splaškové kanalizace, jako kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití)“.
36. Dále se soud zabýval námitkou navrhovatele týkající se nezákonnosti části změny územního plánu, jímž byla vymezena podmínka pro využití stanovená v textové části pod bodem 17., a v jejímž důsledku byl do změněného územního plánu vložen regulativ nepřípustného využití plochy R2 spočívající v jejím individuálním odkanalizování. Tuto námitku shledal soud důvodnou.
37. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce rozhodlo o pořízení změny územního plánu dne 23. 9. 2019, došlo tímto dnem k zahájení procesu pořizování změny (k tomu srov. § 46 odst. 1 stavebního zákona), a tudíž soud na danou věc aplikoval příslušná ustanovení stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018. Na určení, jaký datum je rozhodný pro aplikaci příslušných právních předpisů, totiž nemá vliv okamžik, kdy byl podán návrh na změnu územního plánu, neboť ten je ve své podstatě pouze podnětem, nikoli návrhem, jímž je zahájeno řízení.
38. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
39. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat (s výše uvedenou výjimkou v případě podmíněně

přípustného využití) podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.

40. Podmínky pro využití ploch jsou blíže upraveny v části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhl. č. 500/2006 Sb. tak, jak je již rozvedeno v bodě 31. tohoto rozsudku a pro připomenutí je lze ve stručnosti ohledně funkčnosti využití ploch shrnout do těchto regulativů – 1) hlavní využití, jímž je stanoven převažující účel využití; 2) přípustné využití, tj. stanovení možného využití plochy v rámci hlavního využití; 3) podmíněně přípustné využití; 4) nepřípustné využití, tj. stanovení toho, jakým způsobem nelze plochu využít.
41. Pokud v daném případě územní plán po provedené změně reguluje využití plochy nepřípustným využitím tak, že zakazuje na ploše R2, vymezené nově územním plánem jako plocha rekreační, individuální odkanalizování, pak nelze hovořit o regulaci využití plochy z hlediska její nepřípustnosti, ale znovu o stanovení podmínek, za jakých lze plochu R2 k hlavnímu využití (k rodinné rekreaci) využít. Rozhodně se nejedná o stanovení, jakým způsobem nelze předmětný pozemek využít. Na tomto místě, snad pro přesnější pochopení, lze zmínit příklad nepřípustného využití plochy, jejímž hlavním využitím je rodinná rekreace. Jako nepřípustné využití plochy tak lze považovat zákaz umístění staveb, které nesouvisí s vymezením hlavním nebo přípustným využitím, zákaz umístění staveb, které v důsledku provozovaných činností překračují stanovené limity zatížení okolí hlukem a prachem, zákaz změny užívání na objekty pro trvalé bydlení, zákaz komerční výroby solární energie apod. Regulativ územního plánu zakazující v určité ploše individuální odkanalizování však nemůže být součástí obsahu územního plánu jakožto koncepčního nástroje územního plánování, ale jedná se o podrobnost (odkanalizování konkrétní stavby), kterou řeší územní rozhodnutí či regulační plán jakožto nástroje realizační. Jestliže v daném případě bylo zahájeno řízení o změně územního plánu z podnětu navrhovatele za účelem legalizace již stojící stavby a úmyslem navrhovatele je domoci se povolení změny užívání již stojící stavby na předmětném pozemku dosud využívané jako zemědělské na nový způsob užívání – k rodinné rekreaci, pak může být otázka odkanalizování objektu řešena i v řízení o změně v užívání stavby, které může být spojeno s řízením o změně vlivu užívání stavby na území podle § 127 stavebního zákona.
42. Z důvodů výše uvedených tedy soud uzavírá, že část změny územního plánu, kterou byla vložena do územního plánu obce podmínka pro využití stanovená v textové části pod bodem 17, je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Změna v této části územního plánu tak neobstála při přezkumu ve čtvrtém kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu (bod 24. tohoto rozsudku).
43. Protože soud dospěl k závěru, že změna územního plánu v napadených částech neobstála při přezkumu ve třetím a čtvrtém kroku již výše uvedeného algoritmu přezkumu (bod 24. tohoto rozsudku), vyhověl návrhu navrhovatele a výrokem I. tohoto rozsudku v rozsahu v něm uvedeném opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil.
44. Dalšími námitkami, týkajícími se tvrzené nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele, spadajícími tak do pátého bodu uvedeného algoritmu, se soud nezabýval, neboť jejich vypořádání v situaci, kdy přezkoumávané opatření obecné povahy neuspělo již ve třetím a čtvrtém kroku algoritmu, považoval za předčasné.

45. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je výrazem úspěchu navrhovatele v tomto řízení a má své odůvodnění v ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který úspěch neměl.
46. Navrhovatelem účelně vynaložené náklady řízení v daném případě představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a náklady právního zastoupení. Tyto sestávají z mimosmluvní odměny advokáta za 2 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a podání návrhu dle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč vypočtené z tarifní hodnoty 50 000 Kč podle § 7 za použití § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a náhrady hotových výdajů za dva úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto je třeba s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšit odměnu a náhradu hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 21 % z částky 6 800 Kč, tj. o 1 428 Kč; celkem pak náklady řízení činí 13 228 Kč (5 000 + 6 800 + 1 428). Soud nepřiznal navrhovateli náhradu za úkon jeho zástupce, spočívající v replice k vyjádření odpůrce, neboť tento neshledal účelně vynaloženým. Soud sice dal navrhovateli možnost zaujmout stanovisko k vyjádření odpůrce, nicméně tuto možnost mu nestanovil jako povinnost. Navrhovatel přitom v replice pouze zopakoval, případně zcela nepodstatným způsobem rozvinul svá žalobní tvrzení, přičemž neuvedl žádné skutečnosti, které by jakkoli mohly ovlivnit rozhodnutí soudu ve věci. Ke splnění povinnosti zaplatit navrhovateli náklady řízení určil soud odpůrci lhůtu 30 dnů.

Poučení:

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

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

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

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

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

Ústí nad Labem 20. prosince 2022

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu