



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiného v právní věci navrhovatele: **Ing. D. N.**, zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Husinec**, U Radnice 64, Husinec, zastoupená advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M., Na Poříčí 1067/25, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2023, čj. 59 A 15/2023 - 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2023, čj. 59 A 15/2023 - 77, **se** ve výrocích I a III **ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 28. 3. 2022 opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán obce Husinec. Navrhovatel podal u krajského soudu návrh na zrušení územního plánu v textové a grafické části:

- i. vymezující plochu RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb), a to ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD a st. XE, jehož součástí je stavba č. ev. X, vše k. ú. H. u Ř. (navrhovatel je vlastníkem těchto pozemků), a
- ii. v rozsahu stanovení podmínky uzavření dohody o parcelaci ÚSDP 4 na pozemku p. č. XA, k. ú. H. u Ř..

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem

- ve výroku I zrušil napadený územní plán v rozsahu textové a grafické části vymezující plochu RN na pozemcích navrhovatele (bod i výše),

- výrokem II ve zbytku návrh zamítl (bod ii), a
- výrokem III uložil odpůrkyni povinnost nahradit navrhovateli náklady řízení.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že navrhovatel nepodal včas námitky k návrhu územního plánu podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023, což ovlivňuje rozsah soudního přezkumu i požadavky na odůvodnění územního plánu. Podle krajského soudu je územní plán v napadeném rozsahu (bod i) vnitřně rozporný, a tedy nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Plochu Z 10 (RN) totiž řadí mezi zastavitelné plochy, avšak současně ji v textové části označuje jako plochu, která k zastavění určena není. Hlavní využití plochy RN je v územním plánu vymezeno pouze jako „*rekreace specifických forem*“. Termín ovšem v územním plánu není nijak specifikován. Také proto je územní plán nepřezkoumatelný, neboť z něj nelze zjistit, k čemu přesně má plocha RN sloužit. Podle krajského soudu je postup odpůrkyně svévolný, protože záměrně vymezila plochu jako formálně zastavitelnou, ačkoliv na ní fakticky stavět nelze. Další vadou, kterou krajský soud shledal, je nedostatečné odůvodnění toho, zda a proč odpůrkyně považuje plochu Z 10 (RN) za existující veřejné prostranství. Jestliže územní plán považuje pozemky v ploše Z 10 za rekreační prostory přístupné veřejnosti, přestože patří soukromému vlastníkovi, pak je třeba zdůvodnit, zda se *ex lege* jedná o veřejné prostranství (nebo o návrhovou plochu). Napadený územní plán řadí plochu RN mezi přístupnou veřejnosti po dohodě s vlastníkem pozemku, zároveň ji však označuje za plochu již přístupnou veřejnosti. Tím vystavuje navrhovatele značné nejistotě. Krajský soud naopak neshledal důvodnými námitky týkající se dohody o parcelaci ÚSDP 4 (bod ii výše).

2. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[4] Odpůrkyně (stěžovatelka) napadla výroky I a III rozsudku krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Namítá nesprávné posouzení krajského soudu, podle něhož plocha RN na pozemku navrhovatele není v územním plánu vymezena dostatečně konkrétně. Stěžovatelka vymezila plochu RN v souladu s § 3 odst. 3 a § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, účinné do 31. 12. 2023, a § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Podle stěžovatelky je zcela běžné, že u jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití bývají podmínky určeny velmi obecně a jsou dále konkretizovány ve vymezení přípustného využití. Je pravda, že územní plán nazývá plochu RN plochou pro rekreaci na přírodních plochách (bez staveb). Hlavním využitím plochy má být rekreace specifických forem. Přípustným využitím je umístění staveb dočasných a mobilních pro obsluhu plochy atd. V podmínkách prostorového uspořádání územní plán uvádí, že plocha RN je plochou bez trvalých staveb s výjimkou § 18 stavebního zákona. Parkování ani oplocení není povoleno (s výjimkou dětských hřišť). Podle stěžovatelky je zřejmé, že plocha RN na pozemcích navrhovatele má sloužit pro různorodé rekreační aktivity bez trvalých staveb. Stěžovatelka dále sděluje, že umístění konkrétní stavby a konkrétní způsob využití území se prověřují v řízení o umístění stavby. Hlavní a přípustné využití plochy RN je upraveno natolik podrobně, aby v územním řízení bylo možné posoudit soulad navrhovaného záměru s územním plánem.

pokračování

[6] Dále stěžovatelka namítá nesprávné posouzení krajského soudu týkající se vnitřně rozporného vymezení zastavitelnosti plochy RN. Z odůvodnění územního plánu je zřejmé, že se předpokládá zábor zemědělského půdního fondu (ZPF) max. 10 %, a tedy právě takové procento půdy může být zastavěno. Na tom nic nemění ani skutečnost, že na ploše nelze umísťovat trvalé stavby, ale toliko stavby mobilní a dočasné. Jestliže územní plán uvádí, že se krátily zastavitelné plochy oproti původní koncepci v plochách Z 10, je z okolností zřejmé, že se stěžovatelka vyjadřuje k regulaci navrhovatelových pozemků a k možnosti umístění trvalých staveb na nich, nikoliv k vymezení zastavitelného území ve smyslu právních předpisů. Podle stěžovatelky se v územních plánech standardně vymezují plochy jako zastavitelné, jestliže se nachází uvnitř zastavěného území obce. Možnost zahrnout plochy RN do zastavěného území výslovně připouští i metodika Středočeského kraje MINIS, verze 2.4, podle které „v zastavěném území se jedná o plochy vhodné k extenzivnímu rekreačnímu využívání s minimalizací přípustných staveb, obvykle přírodně cenné, nevhodné k plošné zástavbě“. Stěžovatelka zařadila navrhovatelovy pozemky do plochy Z 10 (RN) právě z důvodu jejich faktického a aktuálního přírodního charakteru (na pozemcích je bývalý ovocný sad). Dalším důvodem bylo snižování výstavby v obci, které je řádně zdůvodněno (obecně byly voleny plochy, jež nebyly dosud řešeny územní studií, nebyly parcelovány a ani jinak investičně připraveny). Plocha Z 10 k tomu byla vhodná pro svou okrajovou polohu mezi přilehlým lesem a rekreační zástavbou, a rovněž kvůli střetu funkcí s částí významného krajinného prvku Močidla (VKP). Původní územní plán velmi zasahoval do VKP, a proto byla v současné úpravě vymezena plocha Z 10 novým způsobem (kompromisně mezi soukromým a veřejným zájmem) tak, aby nejzachovalejší část VKP zasahující do zastavěného území obce zůstala zachována do budoucna. Nadto by zastavění plochy Z 10 bydlením bylo z hlediska urbánního rozvoje nevhodné, neboť by se výstavba pro bydlení nacházela až za rekreačními objekty. Stěžovatelka se snaží o ekologickou stabilitu území a rozvoj sídelní zeleně a rekreačních ploch na přírodních plochách. Závěr, že plocha Z 10 je důvodně zařazena do rekreačních ploch, osvědčuje také odůvodnění územního plánu týkající se záboru ZPF. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že plocha RN je fakticky nezastavitelná. Omezení výstavby je přiměřené, v souladu se základními principy a cíli územního plánování a respektuje přírodní plochy, na nichž je vymezen VKP a které mají být součástí nadregionálního biocentra Údolí Vltavy 2001 [vymezeno v návrhu 3. aktualizace zásad územního rozvoje Středočeského kraje (ZÚR)]. Záměrem stěžovatelky bylo umožnit umístění staveb za současného zachování ochrany hodnot území, nikoliv učinit pozemky nezastavitelnými. Plocha RN není čistě přírodní plochou, ale plochou rekreace, na níž lze omezeně umístit stavby související s hlavním a přípustným využitím. Takto vymezené podmínky zastavitelnosti jsou srozumitelné, určité a v souladu s koncepcí napadeného územního plánu [přesto stěžovatelka připouští, že přesnější by byl název plochy RN – rekreace na přírodních plochách (bez trvalých staveb)].

[7] Stěžovatelka rovněž namítá nesprávné posouzení krajského soudu týkající se vymezení veřejného prostranství na ploše Z 10, podle něhož plochy RN fakticky plní funkci veřejného prostranství. Jako předpokládané využití pro plochu Z 10 stanoví územní plán rekreaci na přírodních plochách, která zohledňuje faktický stav pozemků a umožňuje odpočinek, individuální rekreaci i obhospodařování ovocného sadu. Zároveň je plocha vymezena tak, aby v případě, že s tím bude vlastník souhlasit, bylo do budoucna možné zřídit veřejné prostranství. Veřejná přístupnost pozemků nemusí spočívat výhradně

v užívání ploch jako veřejného prostranství, ale lze ji uskutečnit např. též poskytováním rekreačních služeb veřejnosti. Plocha Z 10 (RN) je tedy multifunkční a záleží na vůli navrhovatele, jak bude pozemky (v souladu s územním plánem) užívat. Podle stěžovatelky územní plán v daném ohledu není rozporný, neodůvodněný ani nezákonný. Naopak se plochám na pozemcích navrhovatele věnuje systematicky.

[8] Závěrem stěžovatelka konstatovala, že změna využití pozemku a zařazení do jiné funkční plochy není v procesu pořizování územně plánovací dokumentace podmíněna souhlasem vlastníka. Navrhovatel mohl podat námitky k návrhu územního plánu, což neučinil. Svůj postup stěžovatelka považuje za výkon práva na samosprávu. Krajský soud se neřídil zásadou zdrženlivosti a porušil tak zásadu dělby moci. Krajský soud nepochopil základní principy napadeného územního plánu, a proto je rozsudek nezákonný a rovněž nepřezkoumatelný.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Navrhovatel se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, že vymezení způsobu využití plochy RN v územním plánu není jasné a srozumitelné. Na tomto požadavku je třeba trvat bez ohledu na to, zda byly uplatněny námitky k návrhu územního plánu. Vymezení přípustného a podmíněně přípustného využití plochy nemůže suplovat řádné a určité vymezení hlavního způsobu využití. Pojem „*rekreace specifických forem*“ neumožňuje učinit závěr, jaké způsoby využití pozemku jsou přípustné. Navrhovatel souhlasí s krajským soudem také v tom, že vymezení plochy Z 10 v územním plánu je vnitřně rozporné (viz str. 64 odůvodnění územního plánu a vypořádání námitek č. N04 manželů B.). Plocha Z 10 není reálně zastavitelná. Vymezení plochy odkazuje na § 18 odst. 5 stavebního zákona, jež se týká nezastavěného území. Trvalé stavby v ploše rekreace předpokládá § 5 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Navrhovatel rovněž souhlasí s posouzením krajského soudu ohledně nejasnosti zařazení plochy Z 10 do veřejného prostranství (viz str. 54 textové části územního plánu, str. 29 a 38 odůvodnění územního plánu). Není zřejmé, zda územní plán počítá s plochou Z 10 jako s návrhovou, jejíž veřejná přístupnost je podmíněna souhlasem vlastníka pozemků, nebo je vymezeno již existující veřejné prostranství. Podle navrhovatele je změna ohledně jeho pozemků značně diskontinuální, neboť ze soukromých pozemků, kde navrhovatel plánoval výstavbu rodinných domů, činí fakticky nezastavitelné a veřejně přístupné pozemky. V daném ohledu má být územní plán zdůvodněn, přestože navrhovatel nepodal námitky. Pouhý odkaz na existenci VKP a potřebu posílení ochrany přírodních hodnot nestačí. Navrhovatel navíc považuje vyhlášku o VKP za neurčitou a rozpornou se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Nadto z územního plánu nevyplývá, jaká konkrétní složka VKP je chráněna. Navrhovatel rovněž poukazuje na skutečnost, že předchozí územní plány a k nim uplatněná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny neshledaly rozpor s podmínkami ochrany VKP. Dotčené orgány jsou vázány svým předchozím stanoviskem. Změnit jej mohou pouze na základě nových skutečností, jimiž se podstatně změnily podmínky. Žádné takové nové skutečnosti nejsou v územním plánu uvedeny. Na podporu svých tvrzení navrhovatel doložil odborný posudek ze dne 12. 7. 2023, podle něhož je přírodní hodnota pozemků (v souvislosti s VKP) nízká, a proto neodůvodňuje změnu funkční plochy v územním plánu. Podle navrhovatele je navíc územní plán v napadené části v rozporu se ZÚR, které požadují využít volné plochy

pokračování

v zastavitelném území obcí pro rozvoj bydlení. V odůvodnění územního plánu stěžovatelka vůbec nepracuje s nyní uváděným biocentrem Údolí Vltavy. Navrhovatel dále konstatoval, že stěžovatelka mohla ohledně krácení zastavitelných ploch přijmout alternativní a méně invazivní řešení. Podle navrhovatele není napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[11] Navrhovatel navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl a uložil stěžovatelce povinnost nahradit navrhovateli náklady řízení.

[12] Stěžovatelka v replice setrvává na svém návrhu petitu a rozvádí úvahy z kasační stížnosti. Doplnuje, že hlavní využití ploch s rozdílným využitím nemusí být podle relevantních právních předpisů vůbec specifikováno [viz příloha 7, bod 1, odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, účinné do 31. 12. 2023]. Regulace ploch s rozdílným využitím musí být jasná a srozumitelná jako celek. Pojem „*rekreace specifických forem*“ vyjadřuje odlišení využití plochy RN od ostatních rekreačních ploch (RI a RZ). Tato specifikace je přípustná i s ohledem na metodický pokyn MMR ke standardu vybraných částí územního plánu, verze 2. 1. 2023. Stěžovatelka dále cituje metodický výklad MMR ze dne 9. 10. 2023 a odkazuje na obdobná řešení zastavitelných ploch v jiných územních plánech (Mníšek pod Brdy, Vlčnov). Nový územní plán navazuje na předchozí, neboť vychází z předchozího kombinovaného využití plochy (plocha pro bydlení, rodinná rekreace, podmínkou bylo zachování min. 70–80 % zeleně, přípustné využití plocha pro sport, přírodní zeleň). Stěžovatelka tedy postupovala v souladu se zásadou kontinuity územního plánování, neboť zohlednila původní funkční využití a faktický stav území a snažila se vyvážit soukromý a veřejný zájem. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry odborného posudku předloženého navrhovatelem. Poukázala na aktualizaci ZÚR účinnou od 9. 11. 2023, která na pozemcích vymezuje nadregionální biocentrum a fakticky velmi omezuje trvalou výstavbu.

[13] Navrhovatel v duplice setrvává na svém návrhu a rozvádí své předchozí úvahy. Funkční plochy musí být v územním plánu vymezeny dostatečně určitě. Navrhovatel opětovně konstatoval, že stěžovatelce byl znám jeho záměr na výstavbu rodinných domů na pozemcích, který se zástupci obce projednal 22. 7. 2019 a zaslal stěžovatelce architektonickou studii s žádostí o stanovisko. Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav vydal souhlasné závazné stanovisko k záměru navrhovatele. Podle navrhovatele je účelové tvrzení stěžovatelky, podle které územní plán reflektuje dosavadní faktický stav na pozemcích. Naopak byla porušena kontinuita územního plánování. Dále navrhovatel uvedl, že vzhledem k § 109 odst. 5 s. ř. s. NSS nemůže přihlížet k aktualizaci ZÚR, neboť nabyla účinnosti až po vydání napadeného rozsudku. Přesto se navrhovatel raději vyjadřuje a poukazuje na metodiku MŽP k vymezení územního systému ekologické stability (ÚSES), z níž plyne, že teprve územní plán může vymezit podmínky využití ploch, jichž se týká nadregionální biocentrum či biokoridor. Proto nelze ve vztahu k pozemkům navrhovatele činit žádné závěry z toho, že jsou zahrnuty do nadregionálního biocentra Údolí Vltavy. To navíc bylo vymezeno již v roce 1996. Přesto předchozí územní plány vymezovaly pozemky navrhovatele jako zastavitelné, a tedy nevhodné pro zařazení do ÚSES. Tato nevhodnost zařazení do nadregionálního biocentra trvá i nadále.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] NSS úvodem konstatuje, že neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť je z něj patrné, z jaké právní úpravy krajský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl. Kasační námitky stěžovatelky svým obsahem směřují téměř výhradně proti právnímu posouzení věci. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka zmiňuje jen velmi okrajově, a proto NSS nepovažuje za nezbytné obsáhle rekapitulovat (přezkoumatelné) závěry krajského soudu. Zákonnosti právního posouzení se NSS věnuje dále.

[16] NSS předznamenává, že podle krajského soudu navrhovatel podal námitky k návrhu územního plánu opožděně. Stěžovatelka ani navrhovatel uvedený závěr v tomto řízení nezpochybňují. Vzhledem k předmětu kasační stížnosti NSS tento závěr nepřezkoumává, ale vychází z něj jako z premisy pro další závěry krajského soudu (kterými se NSS věcně zabývá níže).

[17] Krajský soud konstatoval, že opožděné podání námitek má dopad na rozsah soudního přezkumu a požadavky na odůvodnění územního plánu. Soud v takovém případě zásadně nezkoumá proporcionalitu navrhovaného řešení. Krajský soud dále dovodil, že „pokud sice územní plán obsahuje odůvodnění změny regulativů a funkčního využití plochy, avšak jedná se o odůvodnění vnitřně rozporné, nejasné a nepřesné, z něhož jeho adresát není s to jednoznačně seznat, jaká pravidla se ve vztahu k jeho pozemku uplatní, pak je rovněž dán důvod pro zrušení příslušné nepřezkoumatelné části územního plánu, a to i na základě návrhu procesně pasivního vlastníka“. Potud NSS s krajským soudem souhlasí. Neztotožňuje se však s aplikací uvedených závěrů na nyní projednávanou věc.

[18] Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení krajského soudu týkající se otázky, zda je plocha RN na pozemcích navrhovatele v územním plánu vymezena dostatečně konkrétně (bod 3.2 níže). Dále nesouhlasí s posouzením vnitřní rozpornosti vymezení zastavitelnosti plochy Z 10 (RN; bod 3.3). Neztotožňuje se ani se závěry krajského soudu ohledně vymezení veřejného prostranství na ploše Z 10 (RN; bod 3.4).

3.1 Podstatné skutkové okolnosti

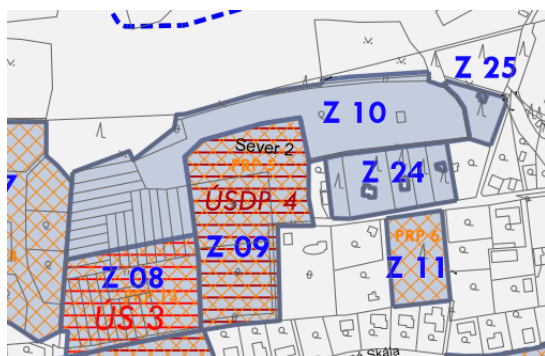
[19] Z dokumentace k územnímu plánu NSS zjistil následující podstatné skutečnosti.

- Ve výkresech N1 a N2 k návrhu územního plánu *ke společnému jednání* (zveřejněn vyhláškou dne 24. 6. 2019) jsou pozemky navrhovatele vymezeny jako plochy Z 09 a Z 10 (zastavitelné). Plocha Z 10 je zařazena do návrhové plochy RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb). Plocha Z 09 se řadí zčásti do návrhové plochy BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské, a z části do návrhové plochy ZS – zeleň soukromá a vyhrazená. V odůvodnění návrhu je k ploše Z 10 uvedeno, že je na něm u lesa nově navržena „*obecní louka*“ pro volnočasové aktivity bez trvalých staveb (str. 26–27). Na str. 33 odůvodnění se konstatuje: „*Zastavitelnou plochu rekreace (v rozsahu 0,17 ha; 1,7 % záborů) představuje jediný zábor Z 10 – jedná se o volnočasový areál zařazený mezi zastavitelné plochy z důvodu umístění v zastavěném území, ale charakterem jde o rekreační aktivity na přírodních plochách bez trvalých staveb. Zábor ZPF je tedy bilancován odhadem na max. úroveň 10 % rozsahu plochy. Plocha bude sloužit veřejnosti.*“ Na str. 42 odůvodnění návrhu je k ploše Z 10 (RN) uvedeno: „*Plochy obecních*

pokračování

luk, které jsou nově určeny k rekreaci bez staveb, centrum venkovních aktivit obyvatel obce, plochy budou pravidelně udržovány obcí, možnost mobilních a dočasných staveb.“ Dále je plocha Z 10 zmíněna na str. 53 a 54 odůvodnění, kde je pojednáno nové pojetí této plochy jako obecní louky (plnění rozsah veřejného prostranství), což má být zohledněno při zpracování územní studie pro přilehlé plochy (Z 07, Z 08 a Z 09). V návrhu textové části územního plánu je plocha Z 10 vymezena jako rozvojová s využitím RN – rekreace na přírodních plochách (obecní louky).

- Dne 6. 8. 2019 podal navrhovatel včasnou *připomínku* k návrhu územního plánu ve verzi ke společnému jednání. Uvedl, že se finančně podílel na změně původního územního plánu, který na pozemku navrhovatele umožnil výstavbu rodinných domů. Tu navrhovatel plánoval na pozemcích od doby, kdy je koupil, a znovu ji zopakoval na osobním jednání se zástupci stěžovatelky dne 22. 7. 2019. Na této schůzce zástupci stěžovatelky deklarovali požadavky na snížení hustoty osídlení a zpomalení nárůstu obyvatel a zajištění průchodu po části pozemku. Navrhovatel navrhl řešení, a sice umožnění výstavby alespoň 8 staveb na pozemku p. č. XA, zvýšení kvóty minimální velikosti parcel a zachování průchodu. Tím by podle něj byly splněny všechny deklarované požadavky stěžovatelky.
- Dne 28. 3. 2022 byl schválen a vydán napadený územní plán. Pozemky navrhovatele jsou podle *grafické části* (výkresy N1 a N2) zčásti zařazeny do zastavitelné plochy Z 09 (*navrhovaný* způsob využití BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské), zčásti do zastavitelné plochy Z 10 [*navrhovaný* způsob využití RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb)].



Obr. Výřez z výkresu N1, část legendy

LEGENDA

mapový podklad a hranice

	KATASTRÁLNÍ MAPA
	HRANICE ŘEŠENÉHO ÚZEMÍ

základní členění území

	ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ vymezené k lednu 2022
	ZASTAVITELNÉ PLOCHY
	PLOCHY ZMĚN V KRAJINĚ
	ÚZEMNÍ REZERVY
	ÚZEMÍ S PORÍZENOU ÚZEMNÍ STUDIÍ
	ÚZEMÍ S PODMÍNKOU ZPRACOVÁNÍ ÚZEMNÍ STUDIE A UZAVŘENÍ DOHODY O PARCELACI
	PLOCHY S PRVKY REGULAČNÍHO PLÁNU PRP 1 - PRP 13
	PRVKY REGULAČNÍHO PLÁNU UPLATNĚNÉ PRO PLOCHY BV
	DOPRAVNÍ KORIDOR

LEGENDA

STAV NÁVRH

PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ

PLOCHY BYDLENÍ

	BYDLENÍ V BYTOVÝCH DOMECH
	BYDLENÍ V RODINNÝCH DOMECH – MĚSTSKÉ A PŘÍMĚSTSKÉ
	BYDLENÍ V RODINNÝCH DOMECH – VENKOVSKÉ

PLOCHY REKREACE

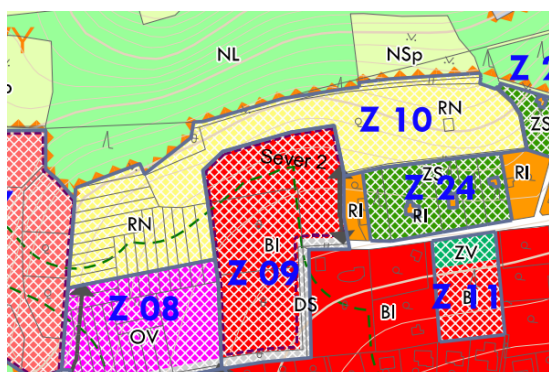
	REKREACE – PLOCHY STAVEB PRO RODINNOU REKREACI
	REKREACE – ZAHRÁDKOVÉ OSADY
	REKREACE – NA PŘÍRODNÍCH PLOCHÁCH (BEZ STAVEB)

ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ vymezené k lednu 2022

ZASTAVITELNÉ PLOCHY

PROSTOROVÁ REGULACE – MAX. VÝŠKA 1+P

KORIDOR VTL PLYNOVODU



Obr. Výřez z výkresu N2, část legendy

- Podle *výkresu předpokládaných záborů ZPF* jsou pozemky v katastru nemovitostí vedeny jako zahrada, ovocný sad.

- Na str. 9 *textové části* územního plánu je plocha Z 10 vymezena jako zastavitelná s využitím RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb). V přehledu ploch s rozdílným způsobem využití (str. 10) je plocha RN uvedena u ploch rekreace vymezených podle § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Na str. 11 textové části je vymezen návrh systému sídelní zeleně, v němž je plocha Z 10 označena jako rozvojová, RN, s předpokládaným využitím „*rekreace na přírodních plochách, veřejná přístupnost pouze po dohodě s vlastníkem pozemku*“. Na str. 54 textové části je plocha Z 10 zmiňována v cílech a podmínkách do zadání územní studie k plochám Z 08 a Z 09 takto. K Z 08: „*Plocha občanského vybavení – veřejné infrastruktury bude prověřena s preferencí občanského využití v oploceném režimu, přičemž v západní části plochy bude vymezen veřejně přístupný a neoplocený prostor sloužící jako přístup k ploše rekreace na plochách přírodního charakteru, označené jako Z 10 (RN). Za tím účelem jsou v tomto územním plánu stanoveny příslušné závazné regulativy jako prvky regulačního plánu (PRP13 v části 6.4.2. výše). V rámci plochy OV budou zajištěny též potřebné servisní služby a plochy související nejen s plochou Z 08 (OV), ale též s plochou Z 10 (RN), např. parkování včetně cyklistů, doporučené veřejné WC apod.*“ K Z 09: „*Prověřit vhodnou parcelaci BI, kde rozsah veřejného prostranství nabhazuje plocha RN v severní návaznosti (Z 10). Dále prověřit zapojitelnost dopravní a technické infrastruktury.*“ Na str. 30 (bod 6.2 Plochy s rozdílným způsobem využití) textové části je specifikována plocha RN takto:

RN rekreace – na přírodních plochách (bez staveb)		
PODMÍNKY VYUŽITÍ PLOCHY: HLAVNÍ VYUŽITÍ: • rekreace specifických forem PŘÍPUSTNÉ VYUŽITÍ: Stavby dočasné a mobilní pro obsluhu plochy: • sezonní a krátkodobá rekreační využití, • kynologická cvičiště, horolezecké stěny, • pěší, cyklistické, turistické cesty • informační systém, mobiliář, altány, pergoly, terasy • veřejná tábořiště, přírodní koupaliště, rekreační louky • dětská hřiště do výměry 400m² • přímo související technická a dopravní infrastruktura • proročenční opatření PODMÍNEČNĚ PŘÍPUSTNÉ VYUŽITÍ: • nestanoveno NEPŘÍPUSTNÉ VYUŽITÍ: • veškeré stavby a využití, které nejsou uvedeny v hlavním a přípustném využití • veškeré nadzemní stavby v aktivní zóně záplavového území Qaz s výjimkou staveb, které jsou v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o vodách.	PODMÍNKY PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ Pozemky bez trvalých staveb s výjimkou §18 (5) SZ	
	MOŽNOSTI OPLOCOVÁNÍ: ne, vyjma dětských hřišť	
	PARKOVÁNÍ: ne	
	MAX. VÝŠKA -	MIN. % ZELENĚ -

- Plocha Z 10 (RN) je zmíněna také na vícerych místech *odůvodnění* územního plánu. Na str. 17 je u vyhodnocení přírodních hodnot území kraje sděleno: „*Prvky nadřazeného ÚSES ze ZÚR SČK jsou zastoupeny jen prostřednictvím NRBC 2001 Údolí Vltavy. ÚP je přejímá, zpřesňuje ve vymezení a rovněž koriguje návaznost lokální úrovně ÚSES, ostatní formy územního vymezení ochrany přírodních hodnot jsou v území přítomny a respektovány (PUPFL, niva Vltavy, posílení ochrany VKP č. 26 V Močidlech vymezením plochy Z 10 bez trvalých staveb).*“ Na str. 29 (bod 6.1.1 Požadavky na urbanistickou koncepci) se konstatuje, že na ploše Z 10 směrem k lesu se předpokládá veřejné prostranství a veřejně přístupná plocha pro volnočasové aktivity bez staveb. Rovněž je

pokračování

zde uvedeno, že je splněn požadavek nenavrhovat zastavitelné plochy pro individuální rekreaci s tím, že „nově je pouze vymezena plocha RN, tedy plocha pro veřejnou rekreaci na přírodních plochách na ploše Z 10. [...] Zástavba v ploše Z 9 a Z 10 je významně krácena (střet s funkční částí VKP č. 26 V Močidlech) a nastavena kompromisně s ohledem na veřejný a soukromý zájem a v návaznosti na okolní zástavbu.“ Na str. 38 (bod 9.1.3 Zdůvodnění řešení záboru ZPF) se uvádí: „Zastavitelnou plochu rekreace (v rozsahu 0,17 ha; 1,7 % záborů) představuje jediný zábor Z 10 – jedná se o volnočasový areál zařazený mezi zastavitelné plochy z důvodu umístění v zastavěném území, ale charakterem jde o rekreační aktivity na přírodních plochách bez trvalých staveb. Zábor ZPF je tedy bilancován odhadem na max. úroveň 10 % rozsahu plochy. Plocha bude sloužit veřejnosti.“ Na str. 42 (část Celková koncepce uspořádání krajiny) se k otázce ÚSES a VKP konstatuje, že územní plán respektuje VKP v souladu s územně analytickými podklady obce s rozšířenou působností. „Většinově jsou v totožném vymezení jako ÚSES, částečně však atakují i stávající i navrhovanou zástavbu (podobně jako v původní koncepci) např. VKP č. 26 V Močidlech. Z důvodu velkého zásahu do tohoto VKP v původní koncepci dosavadního územního plánu byla v tomto návrhu ÚP vymezena plocha Z 10 jako plocha pro rekreace bez trvalých staveb tak, aby nejzachovalejší část tohoto VKP zasahující do zastavěného území obce zůstala zachována i do budoucna a nedošlo k její zástavbě. Naopak plocha Z 09 je v návrhu vymezena k zastavění i přes zásah do daného VKP, nicméně se jedná o plochu, která navazuje na již existující i budoucí předpokládanou zástavbu (plocha Z 08). Zároveň jde o určitý kompromis s vlastníky daných nemovitostí tak, aby byl vyvážen soukromý a veřejný zájem.“ Na str. 45 (v části Přehled ploch zastavitelných a jejich odůvodnění) je plocha Z 10 vymezena jako rozvojová s využitím RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb) s odůvodněním: „Rekreační plochy pro různorodé rekreační aktivity bez trvalých staveb, vymezeno jako součást požadavku na snižování kapacit pro zástavbu v obci, vhodné vymezení i s ohledem na blízkost lesa a zachovalé přírodní prvky v rámci VKP č. 26 V Močidlech.“ Na str. 47 (bod 14.3.2 Návrh systému sídelní zeleně) se konstatuje, že „rekreační plochy u lesa v ploše Z 10 s vazbou na OV mohou být novým těžištěm veřejného života v obci“. Následně je plocha Z 10 odůvodněna v tabulce návrhových ploch sídelní zeleně takto: „Plochy, které jsou nově určeny k rekreaci bez staveb, centrum venkovních aktivit, možnost mobilních a dočasných staveb.“ Na str. 62 a násl. (bod 15.2 Vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch) je konstatováno: „Došlo k výraznému a odůvodněnému krácení zastavitelných ploch oproti původní koncepci v plochách Z 10 (funkční využití RN) [...]. Zbylé některé zastavitelné plochy (Z 05, Z 13, Z 16) jsou rozparcelované, resp. zainvestované (vybudovány inženýrské sítě a komunikace na základě pravomocných rozhodnutí), takže již nemohlo dojít k rozumnému krácení kapacitních požadavků na tyto plochy. [...] Ve zbylých zastavitelných plochách (při zachování jejich plošného rozsahu) již nebylo vhodné snižování kapacit výrazně jednostranně (tj. bez dohody s majiteli) stupňovat (tak, aby se požadavek ze Zadání ÚP dal splnit), protože by to znamenalo příliš velké zvětšení požadavků na výměry stavebních parcel a veřejných prostranství. Zpracovatel a vedení obce Husinec nevolí radikální strategii úplného vyřazení původní koncepcí vymezených zastavitelných ploch [...], ale toliko územní omezení zastavitelnosti těchto ploch v kombinaci se snížením kapacit. K největšímu přímému krácení zastavitelnosti pak dochází jen v ploše Z 09 a Z 10 (v původní koncepci tvořící jednu plochu).“ Na str. 64 (Komentář pro větší zastavitelné plochy) se k ploše Z 09 uvádí: „Plocha v původní koncepci umožňovala v maximálním rozsahu výstavbu až 22 RD, avšak nebyla primárně určena jen pro bydlení, ale umožňovala ve smíšeném využití složku

individuální rekreace, kterou návrh nového ÚP nepodporuje (odčítá) na základě Zadání ÚP. Navíc vlastníci těchto ploch neučinili pro investiční přípravu těchto ploch během cca 10 let žádné kroky směřující k jejich jakémukoli využití, tedy ani přípravu územní studie. Jedná se o okraj zástavby na hranici lesa, kde Zadání doporučuje případná krácení zastavitelných ploch pro bydlení. Navíc jde o plochu, která se z velké části nachází v zachovalé části VKP č. 26 V Močidlech. Tento VKP již byl na mnoha místech poničen existující zástavbou v lokalitě Červené skály (což tento Návrh ÚP již neovlivní). V rozsahu, ve kterém je VKP ještě zachován, usiluje Návrh ÚP o kompromisní řešení, kdy část plochy ponechává určenou pro výstavbu (navazující na již existující výstavbu na východu a rozvojovou plochu Z 08 ze západu) a druhou část plochy (blíže k lesu, a tedy z hlediska ochrany přírody cennější) z možnosti zástavby vyjímá (Z 10). Celá východní část plochy Z 10 se navíc týká ploch za rekreačními objekty (Z 24), tedy zcela nelogicky by využití této plochy k bydlení šlo více na okraj zástavby než rekreační výstavba. Tuto situaci z původní koncepce (spolu s mixem využití bydlení a individuální rekreace) lze hodnotit jako naprosto nevhodné řešení z pohledu urbanistického rozvoje sídla, proto je zde navrhována redukce.“

- Plocha Z 10 je zmíněna rovněž v rozhodnutí o námitkách – námitka manželů B. N04 (str. 74 odvodnění územního plánu). Ti navrhovali změnit část lokality Z 10, která se překrývá s lokalitou 15 OS 4 v původním územním plánu (odlišná plocha od nyní řešených pozemků navrhovatele – pozn. NSS), a to z využití plochy RN na OV. Námitce stěžovatelka nevyhověla a mj. konstatovala, že taková změna by nebyla v souladu se zadáním a koncepcí nového územního plánu. Stěžovatelka uvedla, že plocha RN je vymezena jako plocha nezastavitelná a stěžovatelka má záměr „do budoucna plochu Z 10 uchovat jako plochu bez trvalých staveb a uchovat ji jako přírodní plochu. S ohledem na stávající stav daných ploch (desítky let neudržovaná zeleň, která již začíná mít charakter zelených ploch), jejich pozici na severním okraji obce a složité majetkové vztahy (desítky vlastníků) považuje obec dané plochy za optimální pro jejich vymezení jako ploch nezastavitelných“.

3.2 Dostatečné vymezení plochy RN v územním plánu

[20] Krajský soud v bodě 54 napadeného rozsudku konstatoval dílčí nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu, neboť podle něj dostatečně nevymezuje *hlavní využití* plochy RN. Termín „*rekreace specifických forem*“ je podle krajského soudu neurčitý, neboť není zřejmé, k čemu především má plocha RN sloužit a zda vůbec je možné v této ploše vybudovat nějaké stavby. S tímto názorem se NSS neztotožňuje.

[21] Podle § 43 odst. 6 stavebního zákona *náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis.*

[22] Podle § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. *se plochy vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen „plochy s rozdílným způsobem využití“); tyto plochy se vymezují ke stanovení územních podmínek, zejména pro vzájemně se doplňující, podmiňující nebo nekolidující činnosti, pro další členění ploch na pozemky a pro stanovení ochrany veřejných zájmů v těchto plochách, jakými jsou ochrana přírodního a kulturního dědictví, civilizačních, architektonických a urbanistických hodnot. Podle odst. 5 plochy s rozdílným způsobem využití uvedené v [...] § 5 odst. 3 písm. f) [...] lze vymezovat pouze v odůvodněných případech.*

pokračování

[23] Podle § 5 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *plochy rekreace zahrnují zpravidla pozemky staveb pro rodinnou rekreaci, pozemky dalších staveb a zařízení, které souvisejí a jsou slučitelné s rekreací, například veřejných prostranství, občanského vybavení, veřejných tábořišť, přírodních koupališť, rekreačních luk a dalších pozemků související dopravní a technické infrastruktury, které nesnižují kvalitu prostředí ve vymezené ploše a jsou slučitelné s rekreačními aktivitami.* Podle odst. 3 *se plochy rekreace podrobněji člení na plochy a) rekreace všeobecné, b) rekreace individuální, c) rekreace – zahrádkářské osady, d) rekreace – oddechové plochy, e) rekreace hromadné – rekreační areály, f) rekreace jiné.*

[24] Podle § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. *územní plán obsahuje textovou a grafickou část. Náležitosti obsahu územního plánu, včetně jeho odůvodnění, jsou stanoveny v příloze č. 7.* Podle bodu I odst. 1 písm. f) přílohy 7 *obsahuje textová část územního plánu stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).*

[25] Citovaná ustanovení obsahují neurčité právní pojmy, jejichž vymezení je podstatné pro nyní projednávanou věc. Jedná se zejména o „jinou rekreaci“, „hlavní využití“, „přípustné využití“ a „podmíněně přípustné využití“. Jejich obsah může vyplnit obec při územním plánování, avšak nesmí tak činit libovolně. Vymezení musí mít návaznost na problematiku územního plánování (a stupeň dané koncepce, zde územního plánu) a typové souvislosti s konkrétní funkcí dané plochy. Pokud obec vymezí uvedené pojmy v územním plánu v souladu s požadavky právních předpisů a nepřekročí meze správního uvážení, resp. nevybočí z koncepce územního plánu, pak musí být soud zdrženlivý a nevykládat důvody pro zrušení územního plánu nadměru široce (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, čj. 10 As 139/2021 - 53). Zároveň je třeba trvat na jasném a srozumitelném použití těchto pojmů v územním plánu. V opačném případě by totiž mohl být územní plán nepřekoumatelný pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů.

[26] Dále je třeba poznamenat, že stavební zákon ani prováděcí předpisy nevyžadují, aby *hlavní využití* plochy bylo v textové části územního plánu podrobně zdůvodněno. Naopak, z bodu I odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. plyne, že v jistých případech nemusí být hlavní využití funkční plochy vůbec stanoveno. Ne vždy je totiž žádoucí, aby bylo hlavní využití obsáhle specifikováno. Z důvodu přehlednosti územního plánu lze aprobovat postup pořizovatele, který podmínky využití plochy podrobněji specifikuje v rámci vymezení (ne)přípustného využití a dalších obligatorních, popř. fakultativních podmínek dané plochy v textové části územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2016 - 37, bod [29]).

[27] Územní plán může toliko v odůvodněných případech vymezit plochu „jiné rekreace“, která je odlišná od druhů uvedených v § 5 odst. 3 písm. a) až e) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Jinými slovy, z územního plánu musí být zřejmé, proč pořizovatel zvolil „méně standardní“ řešení, než předpokládají právní předpisy (viz § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Není

vadou územního plánu, pokud pořizovatel pro přehlednost zařadí toto zdůvodnění systematicky do jiné části (*odůvodnění*) územního plánu než samotné vymezení funkční plochy (*textová a grafická část*).

[28] Podle NSS stěžovatelka při vymezení plochy RN dostala své povinnosti, aby dostatečně odůvodnila její funkční vymezení (v souladu s výše citovanými právními předpisy) a zároveň nepřekročila meze správního uvážení. Na str. 30 *textové části* územního plánu je u plochy RN dostatečně specifikováno, jaké je její přípustné a nepřípustné využití, jsou stanoveny podmínky prostorového uspořádání i možnosti oplocení (podrobně viz bod [19] tohoto rozsudku). Z *odůvodnění* územního plánu plyne, že stěžovatelka chtěla na daných pozemcích omezit zastavitelnost a zároveň hledala kompromis mezi soukromým a veřejným zájmem. Plochy RN vymezila jako *rekreační plochy pro různorodé rekreační aktivity bez trvalých staveb, vymezeno jako součást požadavku na snižování kapacit pro zástavbu v obci, vhodné vymezení i s ohledem na blízkost lesa a zachovalé přírodní prvky v rámci VKP č. 26 V Močidlech*. V *odůvodnění* územního plánu je rovněž uvedeno, že plochy mohou být novým těžištěm veřejného života v obci, popř. se jedná o *plochu, která je nově určena k rekreaci bez staveb, centrum venkovních aktivit, možnost mobilních a dočasných staveb*. Ve vyhodnocení zastavitelných ploch stěžovatelka doplňuje, že krátila zastavitelné plochy (z vícera důvodů) a usiluje o kompromisní řešení změny původní plochy pro bydlení či individuální rekreaci.

[29] Podle NSS nebylo nezbytné blíže vymezit pojem „*rekreace specifických forem*“ v hlavním využití plochy, neboť jeho obsah lze dovodit z celkových podmínek plochy a rovněž z odůvodnění územního plánu. Podle NSS je zřejmé, že plocha je vymezena vcelku multifunkčně a lze na ní uskutečnit širokou paletu záměrů – obecně řečeno od individuální rekreace splňující vymezené požadavky (*sezonní a krátkodobá rekreační využití*) až po vytvoření volnočasového areálu s rozmanitými funkcemi. Na ploše lze umísťovat konkrétně specifikované dočasné a mobilní stavby.

[30] NSS na tomto místě dodává, že by vymezení a odůvodnění plochy RN jistě mohlo být dokonalejší. Nelze ale mít na obsah územního plánu nepřiměřené požadavky, neboť by to mohlo až ochromit proces jeho pořizování. NSS rovněž připomíná, že navrhovatel nepodal námitky ani připomínky k územnímu plánu podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, třebaže tak mohl docílit objasnění nesrovnalostí a otázek, které mu vyvstaly.

[31] NSS uzavírá, že krajský soud se neřídil zásadou zdrženlivosti. Naopak v napadeném rozsudku vymezil širší požadavky na odůvodnění funkční plochy, než jaké plynou z právních předpisů. V důsledku toho dospěl k nesprávnému závěru o dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu ve vztahu k vymezení plochy RN. Kasační námitka nesprávného posouzení dostatečného vymezení plochy RN je tedy důvodná.

3.3 Vnitřní rozpornost vymezení zastavitelnosti plochy Z 10 (RN)

[32] Dále se NSS zabýval otázkou, zda je vymezení plochy Z 10 (RN) v územním plánu vnitřně rozporné. NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že napadený územní plán vymezuje funkční využití ploch na pozemcích navrhovatele odlišně než dřívější územní

pokračování

plán, v němž byly zařazeny do plochy 13 SOZ4 – smíšené obytné plochy pro rodinnou rekreaci v území. NSS se však neztotožňuje s dalším posouzením krajského soudu, podle něhož je napadený územní plán nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť vymezuje uvedenou plochu jako zastavitelnou a zároveň fakticky nezastavitelnou.

[33] Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona *se v tomto zákoně rozumí zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu.*

[34] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona *stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*

[35] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona *v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.*

[36] NSS připomíná, že dokumentace územního plánu se skládá z několika částí, jež tvoří jeden celek. Podstatný je přitom obsah celého územního plánu, tj. *textové části, grafické části a rovněž odůvodnění.* Pro posouzení nyní projednávané věci jsou významné zejm. příloha 7 bod I odst. 1 písm. f), dále odst. 4 písm. a) a b) a bod II vyhlášky č. 500/2006 Sb., a rovněž § 2 a § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[37] NSS nejprve rekapituluje *grafickou část* územního plánu. Plocha Z 10 je ve výkresu základního členění území (N1) a v hlavním výkresu (N2) vymezena jako zastavitelná. Na pozemku navrhovatele je stanovena rovněž zastavitelná plocha Z09. V hlavním výkresu (N2) je u plochy Z 10 navržen způsob využití RN – rekreace na přírodních plochách a u plochy Z 09 způsob využití BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské. Jako zastavitelné jsou pozemky navrhovatele vymezeny rovněž ve výkresu N3 (dopravní infrastruktura), koordinačním výkresu O1a, koordinačním výkresu O1b, výkresu širších vztahů O2 a výkresu předpokládaných záborů ZPF O3. NSS shrnuje, že v grafické části je plocha Z 10 bezpochyby vymezena jako zastavitelná.

[38] *Textová část* územního plánu pojednává o ploše Z 10 tematicky na vícero místech (v podrobnostech viz bod [19] tohoto rozsudku). Na str. 9 je plocha Z 10 (RN) specifikována jako zastavitelná. Na str. 30 je u plochy RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb) uvedeno, že přípustným využitím jsou mj. stavby dočasné a mobilní pro obsluhu plochy

(s podrobnější specifikací těchto staveb), dále že zde nelze realizovat jiné než tyto přípustné stavby ani nadzemní stavby v aktivní zóně záplavového území. K podmínkám prostorového uspořádání je uvedeno „*pozemky bez trvalých staveb s výjimkou § 18 odst. 5 stavebního zákona*“. NSS konstatuje, že z takto vymezeného využití plochy Z 10 (RN) nelze dovodit, že se jedná o plochu fakticky nezastavitelnou. Skutečnost, že v ploše nelze umístit *trvalé* stavby, neznamená, že ji nelze zařadit mezi zastavitelné plochy. Naopak je zřejmé, že územní plán počítá s *dočasnými a mobilními* stavbami.

[39] Je pravda, že odkaz na § 18 odst. 5 stavebního zákona může být na první pohled matoucí. Citované ustanovení totiž vymezuje, které záměry lze umístit v *nezastavěném* území, ledaže je územní plán výslovně vyloučí. NSS ovšem připomíná, že plocha Z 10 (RN) je vymezena do značné míry specificky a multifunkčně (nikoliv však nezákonně, viz bod 3.2 tohoto rozsudku). Při bližším zkoumání jejího charakteru lze dospět k závěru, že stěžovatelka uvedla odkaz na § 18 odst. 5 stavebního zákona v rámci podmínek prostorového uspořádání, aby vyloučila pochybnosti, zda lze tam uvedené stavby bez omezení umísťovat v ploše Z 10 (RN). Ta totiž do budoucna může plnit různé funkce, které se *de facto* mohou (ale nemusí) přiblížit až charakteru území ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. NSS připouští, že tato specifikace plochy je nepřesná a bylo by jistě vhodnější zvolit jiné, resp. podrobnější vymezení, které by lépe odráželo, že plocha Z 10 (RN) se řadí mezi zastavitelné. Stejně tak by bylo vhodné do názvu plochy uvést namísto (*bez staveb*) údaj (*bez trvalých staveb*), což uznala i sama stěžovatelka. Ani tato dílčí pochybení však NSS nepovažuje za důvod pro zrušení napadené části územního plánu. Z vymezení plochy RN lze totiž seznat, že umožňuje umístění konkrétních dočasných a mobilních staveb. Z dalších staveb jsou povoleny pouze ty uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Takové vymezení nevylučuje, aby byla plocha Z 10 (RN) zařazena do zastavitelných ploch.

[40] Dále NSS konstatuje, že v zastavitelné ploše lze vymezit podmínky, za jakých je možné realizovat stavbu. K tomu může sloužit mj. *prostorové uspořádání plochy*. V rozsudku ze dne 28. 8. 2014, čj. 9 AOs 2/2013 - 118, NSS konstatoval, že „*co je míněno prostorovým uspořádáním, vyhláška č. 500/2006 Sb. přímo nestanoví, v části I odst. 1 písm. f) přílohy 7 však vyžaduje, aby součástí podmínek prostorového uspořádání byly i základní podmínky ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách). [...] Nelze pro každý jednotlivý případ stanovit, jaké podmínky prostorového uspořádání musí obsahovat každý územní plán. Tyto podmínky závisí na posouzení povahy krajiny, stávající a plánované zástavby, určení výrazných stavebních a přírodních prvků a podobně. Tomu odpovídá i výše zmíněný příkladný výčet podmínek ochrany krajinného rázu v části I odst. 1 písm. f) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., kterými lze prostorové uspořádání vymezit*“. Podle NSS je *prostorové uspořádání plochy* neurčitým právním pojmem, který může vyplnit obec v mezích svého správního uvážení. Pokud tyto meze nejsou překročeny, musí být soud při přezkumu územního plánu zdrženlivý. Krajský soud v napadeném rozsudku stěžovatelce vytkl, že vůbec neregulovala maximální výšku staveb a minimální procento zastavění pozemku. K tomu NSS uvádí, že tyto údaje nejsou obligatorní náležitostmi textové části územního plánu. Jestliže stěžovatelka dostatečně vymezila funkci plochy a její prostorové uspořádání pomocí jiných podmínek (např. specifikací staveb, které lze realizovat, podrobněji viz bod 3.2 tohoto rozsudku), nejedná se *a priori* o nezákonný postup. NSS konstatuje, že by bylo žádoucí, aby v *textové části* územního plánu stěžovatelka zdůraznila omezení záboru ZPF na 10 %, tedy údaj, z něhož plyne maximální zastavitelnost

pokračování

dané plochy (podrobně jej stěžovatelka pojednává v *odůvodnění* územního plánu). Tato drobnost však sama o sobě nemůže vést ke zrušení napadené části územního plánu, neboť celkové vymezení podmínek využití plochy Z 10 (RN) považuje NSS, vědom si své povinnosti zdrženlivosti, za dostačující.

[41] V *textové části* územního plánu je plocha Z 10 zmíněna rovněž v cílech a podmínkách do zadání územní studie k sousedním pozemkům. Z těchto podmínek plyne jen to, že na ploše Z 08 je třeba zajistit přístup k „*ploše rekreace na plochách přírodního charakteru (Z 10)*“. U plochy Z 09 je třeba „*prověřit vhodnou parcelaci BI, kde rozsah veřejného prostranství nabrazuje plocha RN v severní návaznosti (Z 10)*“. NSS připomíná, že plochy Z 09 a Z 10 jsou vymezeny jako návrhové. Jestliže se vymezuje zastavitelná plocha bydlení, pak je zásadně třeba vytvářet rovněž plochy veřejného prostranství (srov. např. § 3 odst. 6, § 4 odst. 2, § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Podle NSS podmínky územní studie odráží tuto regulaci a jinými slovy je zde řečeno, že parcelace plochy Z 09 musí proběhnout s přihlédnutím k charakteru plochy Z 10 (RN). Její využití je stanoveno multifunkčně, a tedy bude třeba zvážit, jak s ní vlastníci do budoucna naloží. O charakteru zastavitelnosti či nezastavitelnosti plochy Z 10 nelze nic konkrétního dovodit.

[42] NSS shrnuje, že také v *textové části* územního plánu je plocha Z 10 (RN) vymezena jako zastavitelná (byť s omezeními, která jsou však přípustná). Dílčí pochybení stěžovatelky, která jsou jen nízké intenzity, na tento závěr nemohou mít dopad.

[43] V *odůvodnění* územního plánu je plocha Z 10 (RN) opět zmíněna na vícerech místech a stěžovatelka s ní pracuje jako se zastavitelnou (s výjimkami popsány v tomto bodě rozsudku). NSS se podrobněji věnuje pouze těm částem, u nichž krajský soud shledal, že činí plochu Z 10 (RN) fakticky nezastavitelnou. Na str. 64 stěžovatelka komentuje větší zastavitelné plochy. Konkrétně k ploše Z 09 popisuje, z jakého důvodu jsou původní zastavitelné plochy omezovány. V této souvislosti sděluje, že plochu Z 09 ponechává určenou pro výstavbu (jedná se o pozemek ve vlastnictví navrhovatele zařazený do plochy BI), druhou část původní plochy (nyní Z 10) z možnosti zástavby vyjímá. Z kontextu celého textu je zřejmé, že stěžovatelka zde nezpochybňuje zastavitelnost plochy Z 10, avšak poukazuje na funkční rozlišení ploch. Zatímco plocha Z 09 je nadále určena k bydlení, plocha Z 10 je nově vymezena k rekreaci na přírodních plochách. Jakkoliv by vysvětlení mohlo být přesnější, NSS v něm nespatřuje závažné pochybení, které by mělo vést ke zrušení napadené části územního plánu pro nesrozumitelnost. K vypořádání námítky N04 NSS sděluje, že stěžovatelka skutečně označila plochu RN za nezastavitelnou, avšak i zde je třeba vzít v úvahu související kontext. Stěžovatelka ve vypořádání námítky uvádí, že nevyhoví přerazení části plochy RN, jež se netýká pozemků navrhovatele, do plochy OV (občanské vybavení). Dále vysvětluje, že by chtěla plochu Z 10 uchovat jako přírodní bez trvalých staveb. Vzhledem ke stávajícímu stavu (neudržovaná zeleň), pozici na okraji obce a složitým majetkovým vztahům (zde pojednávanou část plochy Z 10 totiž vlastní množství majitelů) stěžovatelka považuje „*za optimální vymezení ploch jako nezastavitelných*“. Podle NSS je zřejmé, že stěžovatelka zde uvádí spíše své přání týkající se plochy Z 10 do budoucna, nikoliv konkrétní stanovisko k zastavitelnosti. I zde je třeba konstatovat, že vypořádání stěžovatelky mohlo být přesnější, resp. méně zavádějící. Ani v důsledku této dílčí vady však nelze učinit závěr (ve světle ostatních částí územního plánu popsanych výše),

že stěžovatelka vymezila plochu Z 10 jako nezastavitelnou, resp. že územní plán je vnitřně rozporný.

[44] NSS uzavírá, že stěžovatelka se dopustila dílčích pochybení při vymezení plochy Z 10 (RN) v napadeném územním plánu. Žádné z nich ovšem nedosahuje takové intenzity, že by to muselo vést ke zrušení napadené části územního plánu. Plocha Z 10 (RN) je vymezena jako zastavitelná, při stanovení podmínek jejího využití stěžovatelka nevybočila z mezí správního uvážení a podmínky vymezila a zdůvodnila dostatečně určitě. Krajský soud porušil zásadu zdrženlivosti a údajná vážná pochybení stěžovatelky posoudil nesprávně. Kasační námitka týkající se vnitřní rozpornosti plochy Z 10 (RN) je důvodná.

3.4 Vymezení veřejného prostranství na ploše Z 10 (RN)

[45] Stěžovatelka namítla nesprávné posouzení krajského soudu, podle něhož z napadeného územního plánu není zřejmé, zda a proč je plocha Z 10 (RN) považována za existující veřejné prostranství. Ani s tímto posouzením krajského soudu se NSS neztotožňuje.

[46] NSS připomíná, že navrhovatel nepodal včas námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Proto se rovněž u této kasační námitky NSS zabývá toliko obecnou zákonností a dostatečností obsahu územního plánu. Přitom zohlední celé jeho znění, tj. grafickou část, textovou část a odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2024, čj. 10 As 51/2023 - 55, bod [48]).

[47] Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), *veřejným prostranstvím jsou 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.*

[48] K citovanému ustanovení NSS v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010 - 161 (bod [34]), konstatoval, že plochy, které splňují podmínky uvedené v tomto ustanovení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž je nutné vymezit je tak v územním plánu. Vymezení veřejného prostranství ve smyslu § 3, resp. § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je pouze fakultativní možností a „je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Nejde o obligatorní náležitost územního plánu. Tomu odpovídá i formulace příslušných ustanovení vyhlášky (srov. „obvykle“ a „zpravidla“ v § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb.)“. V rozsudku ze dne 16. 4. 2024, čj. 10 As 51/2023 - 55 (bod [55]), NSS uvedl, že „není v rozporu se zákonem, pokud obec projeví zájem na vytvoření veřejného prostranství tím, že je vymezí v územním plánu. Funkční plochu veřejného prostranství může v územním plánu stanovit bez ohledu na to, zda se jedná o pozemek soukromý či „veřejný“ (tj. vlastněný veřejnoprávním subjektem) [...] Relevantní právní ustanovení nevyžadují, aby dal vlastník soukromého pozemku souhlas k vymezení funkční plochy veřejného prostranství v územním plánu. Jeho případný nesouhlas může mít vliv na následné kroky, které obec při realizaci veřejného prostranství činí, sám o sobě však nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Vymezení veřejného prostranství v územním plánu má funkci koncepční a případně regulační vzhledem k budoucí zástavbě“.

pokračování

[49] NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že vymezení plochy na pozemcích navrhovatele se vyvíjelo (stěžovatelka zpočátku o plochách uvažovala jako o obecních loukách a veřejném prostranství, k němuž dokonce navrhovala zřízení předkupního práva). Pro posouzení nyní projednávané věci je ovšem podstatné finální, tj. schválené a vydané znění územního plánu. V podrobnostech je o vymezení plochy Z 10 (RN) pojednáno výše. NSS opakuje, že plocha Z 10 (RN) je v *grafické a textové části* územního plánu vymezena jako *navrhová*, nikoliv stávající. Není výslovně určena jako veřejné prostranství. V rámci systému sídelní zeleně stěžovatelka k ploše Z 10 (RN) v textové části územního plánu uvádí, že předpokládaným využitím této rozvojové plochy je rekreace na přírodních plochách a veřejná přístupnost je možná pouze po dohodě s vlastníkem pozemku (navrhovatelem). Tento závěr podle NSS odpovídá multifunkčnímu vymezení plochy, která předpokládá jak případné soukromé užívání vlastníkem, tak zpřístupnění plochy veřejnosti. Do budoucna se tedy plocha Z 10 (RN) může, ale nemusí stát veřejným prostranstvím. Jinými slovy řečeno, napadený územní plán nevymezuje na ploše Z 10 (RN) veřejné prostranství, ale uvažuje, že na daných pozemcích veřejné prostranství může vzniknout. Vzhledem k tomu, že vymezení veřejného prostranství v územním plánu není obligatorní náležitostí, nepovažuje NSS stěžovatelčin postup za nezákonný. NSS dodává, že stěžovatelka k dané ploše ani nezřídila předkupní právo podle § 101 stavebního zákona. Také z toho plyne, že případnému užívání pozemků veřejností bude nezbytně předcházet soukromoprávní dohoda o užívání daných pozemků mezi stěžovatelkou a jejich vlastníkem, např. navrhovatelem (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 As 161/2018 - 44, bod [45]).

[50] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že plocha Z 10 (RN) plní funkci veřejného prostranství pro účely územní studie sousedních pozemků. Jak již NSS uvedl v bodě [41] tohoto rozsudku, s plochou Z 10 (RN) se v podmínkách územní studie pracuje hypoteticky. U plochy Z 08 mají být uváženy potřebné servisní služby související s plochou Z 10 (jež budou logicky zohledňovat budoucí stav plochy Z 10 a charakter jejího využití). Také při parcelaci plochy Z 09 je třeba mít na paměti funkci plochy Z 10 (RN). Naopak nelze vyčíst nic o tom, jestli je plocha Z 10 (RN) považována za veřejné prostranství, či nikoliv. NSS připomíná, že plocha Z 09 je rovněž ve vlastnictví navrhovatele. V původním územním plánu tvořily plochy Z 09 a Z 10 jedinou plochu. NSS pro úplnost zmiňuje vývoj návrhu územního plánu, který – zjevně v návaznosti na připomínky navrhovatele – změnil vymezení ploch Z 09 a Z 10. Plocha Z 09 byla nově celá zařazena do plochy BI (bydlení v rodinných domech) a charakteristika plochy Z 10 (RN) byla pozměněna na onu multifunkční plochu (a přirozeně u ní lze uvažovat o vzniku veřejného prostranství souvisejícího s budoucí zástavbou v ploše Z 09). NSS tedy logicky chápe vzájemnou podmíněnost ploch, jak je vymezena v územní studii, a nespatřuje v ní nic, co by bylo v rozporu s právními předpisy.

[51] Je pravda, že stěžovatelka zmiňuje plochu Z 10 (RN) jako *veřejně přístupnou* na několika místech *odůvodnění* územního plánu (str. 29, 38, 47). Z kontextu celého územního plánu i jednotlivých částí textu je však podle NSS zřejmé, že tím stěžovatelka vyjadřuje předpoklad, tedy návrh, resp. jednu z možností, jak může být plocha Z 10 (RN) do budoucna využita. Jistě by stěžovatelka na každém místě odůvodnění mohla zdůraznit, že plocha Z 10 (RN) může plnit i jinou funkci (v soukromém zájmu) oproti veřejným účelům. Zároveň je však třeba vnímat, jak obsáhlou materii územní plán řeší, a tedy nelze

mít přehnané požadavky na zcela detailní zdůvodnění. NSS opětovně poznamenává, že navrhovatel mohl nejasnostem předejít, pokud by podal včasné námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona.

[52] NSS uzavírá, že se neztotožnil s výtkami krajského soudu, podle něhož stěžovatelka nedostatečně zdůvodnila, zda a proč je plocha Z 10 (RN) veřejným prostranstvím. Tento požadavek se míjí s podstatou vymezení funkční plochy Z 10 (RN). Kasační námitka nesprávného posouzení vymezení veřejného prostranství v ploše Z 10 (RN) je důvodná.

[53] Závěrem posouzení NSS poznamenává, že neprováděl důkazy odborným posudkem, závazným stanoviskem MÚ Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, metodikou MŽP k vymezení ÚSES (navrhl navrhovatel), metodikou Středočeského kraje, metodickým pokynem MMR, metodickým výkladem MMR ani územními plány jiných obcí (navrhovala stěžovatelka), neboť to pro posouzení věci nebylo potřebné. Stejně tak NSS výslovně nevypořádával argumentaci navrhovatele či stěžovatelky, která byla ve vztahu k předmětu kasační stížnosti nadbytečná (zejm. použitelnost aktualizace ZÚR, podrobnosti týkající se VKP a nadregionálního biocentra Údolí Vltavy, alternativy a kontinuita přijatého řešení, záměr výstavby navrhovatele na pozemcích).

4. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto zrušil výroky I a III napadeného rozsudku krajského soudu z důvodu nesprávného právního posouzení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[55] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 26. dubna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu