

[OBRÁZEK]

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **D. Š.**, zast. JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti odpůrci: **Opatovice nad Labem**, se sídlem Pardubická 160, Opatovice nad Labem, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 19. 11. 2020, č. j. 52 A 50/2020 - 71,

**t a k t o:**

**I. Kasační stížnost se zamítá.**

**I. Navrhovatel je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice.

**O d ů v o d n ě n í:**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení části územního plánu obce Opatovice nad Labem, který nabyl účinnosti dne 13. 3. 2018.

[2] Navrhovatel – žalobce podal nejprve ke krajskému soudu žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 9. 4. 2020, č. j. KrÚ-29464/5/2020/OMSŘI/Dr, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 4. 12. 2019, č. j. MmP 125750/2019; tímto rozhodnutím byla zamítnuta navrhovatelova žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na „stavbu pro rodinnou rekreaci (rekreační objekt) včetně přípojek technické infrastruktury a včetně zbradního domku, spojená s demolicí stávající chaty“ na pozemcích p. č. XA a p. č. st. XB v katastrálním území obce Opatovice nad Labem, jichž je navrhovatel vlastníkem. V podané žalobě rozporoval také zákonost územního plánu obce Opatovice

nad Labem, proto krajský soud (po výzvě, zda navrhovatel skutečně zamýšlí současně s podanou žalobou podat i návrh na zrušení konkrétní části opatření obecné povahy – územního plánu) usnesením ze dne 21. 7. 2020, č. j. 52 A 47/2020 - 54, vyloučil návrh na zrušení části územního plánu k samostatnému projednání (řízení o žalobě proti zmiňovanému rozhodnutí do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o podané kasační stížnosti přerušil).

[3] Žádost o vydání společného povolení k uvedené stavbě správní orgán (Magistrát města Pardubic jako stavební úřad) zamítl s ohledem na negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování (Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta, oddělení územního plánování). Podle tohoto závazného stanoviska je záměr navrhovatele nepřipustný – neodpovídá přípustnému využití území v ploše RZ – zahrádkové osady, na kterých jsou přípustné pouze stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty, liniové a plošné sadovnické porosty (navrhovatelův záměr výrazně přesahuje regulativ doporučený územním plánem), a není v souladu s cíli a úkoly územního plánování (neodpovídá hlavní charakteristice daného území, kterou je rekreace a zeleň; toto území má sloužit k soukromé zahrádkářské a zahradnické činnosti; plocha se nachází v záplavovém území). Navrhovatelem zamýšlený objekt odpovídá spíše rodinnému bydlení; teprve jako vedlejší objekt je řešen domek pro zahradní nářadí.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Navrhovatel v podané žalobě namítal, že územní plán obsahuje regulaci, která svým obsahem odpovídá regulačnímu plánu. Na jeho pozemku, který územní plán označuje jako plochu „RZ – zahrádkové osady“, připouští pouze zahrádkářské chaty, tyto stavby však definuje v odůvodnění textové části územního plánu příliš konkrétně (maximálními rozměry, objemem i podlažností). Jeho záměr je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, neboť má sloužit k rekreaci. Pozemek ve vlastnictví navrhovatele je oproti sousedním pozemkům rozsáhlejší, proto i zahrádkářská chata musí být větší, neboť má obhospodařovat značně větší plochu. V doplnění návrhu na zrušení části územního plánu následně uvedl, že obec postupovala svévolně – před přijetím rozporovaného územního plánu bylo možné na ploše stavět, šlo o „*žónu výroby, služeb, řemesel, skladů a ploch technického vybavení*“, přijetím současného územního plánu však byla zastavitelnost této plochy zcela zrušena, což představuje nepřiměřený zásah do práv vlastníků dotčených pozemků. Odůvodnění nemožnosti realizovat zástavbu na této ploše pak nemůže být odůvodněno ani existencí záplavového území, neboť záplavové území zde bylo vymezeno již v době, kdy zde bylo možné stavět, přičemž podle závazného stanoviska vodoprávního úřadu je záměr v souladu se zájmy chráněnými zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

[5] S ohledem na uvedené, navrhovatel požadoval, aby krajský soud podle § 101d odst. 2 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil podmínky využití plochy RZ – zahrádkové osady obsažené na str. 53 textové části územního plánu.

[6] Krajský soud shora označeným rozsudkem návrh navrhovatele na zrušení části územního plánu zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. V odůvodnění rozsudku vysvětlil, jaký je s ohledem na právní předpisy – zejm. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška ÚPD“), obsah územního a regulačního plánu. Textová část územního plánu obsahuje (mj.) stanovení podmínek prostorového uspořádání, vč. základních podmínek ochrany krajinného rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymežování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Územní plán obce Opatovice nad Labem v závazné textové části stanovuje hlavní přípustné využití území

označené jako plochy RZ – zahrádkové osady „stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty liniové a plošné sadovnické porosty“. Jako nepřipustné využití dané plochy pak uvádí „veškeré stavby nesouvisející s přípustným využitím“. Odůvodnění textové části pouze rozvádí, co je myšleno onou zahrádkářskou chatou, kterou definuje za pomoci odkazů na § 79 stavebního zákona a vyhlášku Ministerstva financí č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška), jako „zahrádkářskou chatu s obestavěným prostorem nejvýše 110 m<sup>2</sup> a zastavěnou plochou nejvýše 25 m<sup>2</sup>, včetně verand, vstupů a podskepených teras, může být podskepená a mít nejvýše jedno nadzemní podlaží a podkrovní“. Nestanovuje však konkrétně, jak má daná stavba vypadat. Určuje pouze celkový charakter staveb (zahrádkářských chat), které je možné na ploše RZ – zahrádkové osady vystavět. Jde tedy o přípustné stanovení podmínek prostorového uspořádání, charakteru a struktury zástavby, které běžně obsahuje územní plán.

[7] K námitce nepřiměřeného zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků krajský soud uvedl, že odůvodnění začlenění pozemků ve vlastnictví navrhovatele právě do ploch RZ – zahrádkové osady je přezkoumatelné a racionální, přičemž obsahuje závěry, které odůvodňují vhodnost, potřebnost a přiměřenost stanoveného regulativu. Krajský soud odkázal na část odůvodnění územního plánu, ve které se odpůrce vypořádal s námitkou předchozího vlastníka dotčených pozemků – paní I. Š., která uplatňovala námitky shodné s navrhovatelem. Zdůraznil, že pozemky parc. č. XA a p. č. st. XB v k. ú. Opatovice nad Labem leží v záplavovém území řeky Labe. Přestože nejde o aktivní zónu záplavového území, s ohledem na doporučení Povodí Labe, s. p. nezařadil odpůrce pozemky ve vlastnictví navrhovatele do požadované plochy „B1 – bydlení v rodinných domech příměstské“, neboť změna funkčního využití na plochu bydlení je nevhodná. Území by mělo být ponecháno jako území určené k rozlivům, neboť jde o území s vysokým povodňovým ohrožením.

[8] Krajský soud připomněl, že jeho úkolem je chránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoli územní plán dotvářet. Nemůže proto stanovovat, jak má být určité území využito, ale sledovat, zda se obec při tvorbě územního plánu pohybovala v mantinelech, které jí právní předpisy poskytují. Jednotlivec přitom nemá právo na konkrétní podobu územního plánu, resp. zařazení pozemku do určitého způsobu využití. Postup obce, která pozemky navrhovatele zařadila s ohledem na existenci záplavového území do ploch RZ – zahrádkové osady, nelze shledat svévolným, ani nepřiměřeným. Nově vymezené plochy odpovídají stávajícímu stavu, neboť dosud se v této oblasti nacházely právě zahrádkářské chaty. Záměr navrhovatele odpovídá standardnímu rodinnému domu s příslušenstvím; touhu navrhovatele vystavět na pozemku stavbu pro rodinné bydlení však nelze upřednostnit na úkor ochrany majetku ostatních vlastníků zhoršením povodňové situace v území. Tvrzení navrhovatele, že má jít o stavbu určenou k rekreaci, je přitom ryze účelové, neboť již v průběhu přijímání územního plánu bylo evidentní, že tehdejší vlastník pozemků (paní Š.) zamýšlel na tomto pozemku řešit bytové potřeby své rodiny.

### III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel kasační stížnost, ve které uplatnil námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku, za kterou považoval příliš konkrétní regulaci obsaženou v územním plánu. Znovu zdůraznil, že § 43 odst. 3 stavebního zákona zakazuje, aby územní plán obsahoval podrobnou regulaci, která má být obsažena v regulačním plánu. Územní plán může stanovovat toliko podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití a podmínky prostorového uspořádání zástavby, nikoli konkrétní podmínky pro prostorové uspořádání jednotlivých staveb. Regulace prostorového uspořádání zástavby v územním plánu se nesmí dostat do úrovně podrobnosti regulativů prostorového uspořádání staveb, které jsou (mají být) obsahem regulačního

plánu. Proto definice zahrádkářské chaty, obsažená v odůvodnění textové části územního plánu, jež stanovuje konkrétní maximální rozměry takové chaty, půdorysnou velikost, podlažnost, objem, nemůže být stanovena územním plánem. K tomu navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, a zdůraznil, že krajský soud tento rozsudek nesprávně aplikoval na nyní projednávanou věc. Podle navrhovatele svědčí závěry uvedené v tomto rozhodnutí v jeho prospěch. Také zdůraznil, že rozsudek krajského soudu je vnitřně rozporný, neboť na jednu stranu krajský soud považoval definici zahrádkářské chaty, obsaženou v odůvodnění textové části, za interpretační vodítko, na druhou stranu však výslovně uvedl, že tato definice je závazná.

[10] V další části kasační stížnosti namítal, že krajský soud nereagoval na všechny jeho námítky uvedené v podaném návrhu, zejm. se nevypořádal s tvrzením, že dle textové části územního plánu je hlavní využití daného území – plochy RZ charakterizováno jako „*individuální rekreace osob spojená s pěstitelskou zahrádkářskou činností na pozemcích zpravidla se zahrádkářskými chatami*“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem), nemusí se tedy vždy jednat o zahrádkářskou chatu.

[11] Navrhovatel také zdůraznil nesprávné provedení testu proporcionality. Krajský soud shledal, že odpůrce přiměřeným způsobem odůvodnil zařazení pozemků navrhovatele do plochy RZ – zahrádkové osady tím, že jde o pozemky nacházející se v záplavovém území řeky Labe. Poukázal na skutečnost, že záplavové území vymezuje samostatným opatřením obecné povahy vodoprávní úřad na základě návrhu správce vodního toku, který vychází z výpočtů nejvyšších hladin vody pro průtoky s různou dobou opakování (5, 20 nebo 100 let). Bezprostřední ohrožení životů, zdraví a majetku lidí hrozí v aktivní zóně záplavového území, ve které se pozemky navrhovatele nenacházejí. Omezení činností v záplavových územích by měl v souladu s § 67 vodního zákona provádět primárně vodoprávní úřad, ten však na pozemcích navrhovatele žádné takové omezení nestanovil. Územní plán tak s odkazem na záplavové území navrhovatele v jeho vlastnickém právu nepřipustně omezuje, nadto na základě sdělení Povodí Labe, s. p., který není vodoprávním úřadem, tudíž není dotčeným orgánem. K tomu navrhovatel uvedl, že územní plán obsahuje plochy, které se rovněž nacházejí v záplavovém území (Z30, Z31), dokonce i v aktivní zóně záplavového území (Z32, Z33), přičemž na těchto plochách je stavební činnost umožněna. Pozemky navrhovatele se nacházejí v území, kde jsou na okolních pozemcích pouze 4 chaty a 2 objekty pro technickou infrastrukturu. Výstavbou navrhovatelova záměru proto nemůže dojít k takové intenzitě zastavění v záplavovém území, které by mohlo způsobit skutečné ohrožení stávajících chat povodňovými vodami, *nota bene* v situaci, kdy okolní pozemky vlastní obec. Vodoprávní úřad záměr navrhovatele povolil, zájmy chráněné vodním zákonem proto nemohou být umístěním stavby navrhovatele dotčeny.

[12] Závěrem navrhovatel uvedl, že v souladu s dřívějším způsobem využití pozemků mohla být stavební činnost v této lokalitě prováděna (pozemky navrhovatele byly v ploše „*DV – zóna výroby, služeb, řemesel, skladů a technického vybavení*“, která umožňovala výstavbu služebních bytů a bytů majitelů zařízení). Současné znemožnění stavební činnosti je proto nepřiměřené. Zejm. je nepřiměřené omezení velikosti záměru navrhovatele, který hlavnímu využití plochy (zahrádkové osady) odpovídá. Územní plán má proto pro navrhovatele v podstatě shodné účinky jako stavební uzávěra. S ohledem na uvedené námítky navrhovatel požadoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posouzení krajského soudu bylo věcně správné. Regulace obsažená v územním plánu odpovídá skutečnému dlouhodobému využití této plochy. Podstatnou roli dle odpůrce sehrála otázka rizik spjatých s povodněmi, k níž přineslo adekvátní podkladové informace při pořizování územního plánu Povodí Labe, s. p. Odpůrce přitom není proti stavebnímu využití daných pozemků, toto využití však musí odpovídat

charakteristice plochy jako zahrádkářské osady. Využití pozemků musí tedy respektovat to, že se má jednat o stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty. Tou však rozhodně není záměr navrhovatele, který svou rozlohou (152 m<sup>2</sup>) odpovídá klasickému rodinnému domu. Důvodem pro umožnění této stavby pak nemůže být ani výměra navazujícího pozemku (zahrady) určeného k obhospodaření. Krajský soud proto zcela správně neotevřel prostor v rámci incidenčního přezkumu územního plánu, který by dle představ navrhovatele měl umožnit umístění stavby pro bydlení (ať již formálně jakkoli označené) do plochy zahrádkové osady. Dotčenou plochu nelze srovnávat s územní uzávěrou, která má zcela jiné účinky. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil navrhovateli povinnost nahradit odpůrci náklady řízení o kasační stížnosti.

[14] Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou, ve které setrval na svých dříve uplatněných námitkách.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a navrhovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou věci je posouzení zákonnosti rozsudku krajského soudu, který zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) v navrhovatelem vymezené části. Navrhovatelem předestřenou argumentaci je přitom možné rozdělit do dvou základních okruhů – těmito okruhy námitek jsou (i) příliš podrobná regulace územního plánu obce Opatovice nad Labem (dle navrhovatele je závazný způsob využití plochy RZ – zahrádkové osady stanoven v územním plánu příliš konkrétně); a (ii) nepřiměřené omezení jeho vlastnického práva v důsledku stanovených podmínek využití.

[18] Před věcným posouzením napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Touto vadou je soud povinen zabývat se z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejde o nenaplnění subjektivní představy o tom, jak měl krajský soud podle názoru navrhovatele rozhodnout, ale o objektivní překážku znemožňující soudu dané rozhodnutí přezkoumat. Skutečnost, že rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelností netrpí, ostatně potvrzují také podání navrhovatele, který se závěry krajského soudu argumentací uvedenou v kasační stížnosti polemizuje – v opačném případě by tato polemika nebyla možná. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, je z něj zřejmé, co vedlo krajský soud k výroku uvedenému v napadeném rozsudku, přičemž krajský soud dostatečně reagoval na všechny navrhovatelovy námitky.

[19] Pro posouzení zákonnosti rozsudku krajského soudu jsou zásadní následující skutečnosti. Územní plán obce Opatovice nad Labem definuje plochu, ve které se nacházejí pozemky ve vlastnictví navrhovatele, jako plochu „RZ – zahrádkové osady“. Hlavním využitím podle závazné textové části územního plánu je *rekreace, zeleň*. Toto hlavní využití je v textové části charakterizováno jako „*individuální rekreace osob spojená s pěstitelskou zahrádkářskou činností na pozemcích zpravidla se zahrádkářskými chatami*“. Přípustné využití hlavní definuje územní plán jako „*drobné okrasné a užitekové pěstitelské plochy, stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty liniové a plošné sadovnické porosty*“. Přípustné využití doplňkové definuje následovně: „*stavby, zařízení a způsob*

*využití slučitelné s hlavním využitím resp. přípustným využitím hlavním např.: účelové komunikace, komunikace pro pěší a cyklisty; parkovací plochy pro osobní automobily, motocykly, kola pro obsluhu vymezené plochy (RZ); drobná architektura a vodní prvky; stavby pro krátkodobé odkládání TKO sloužící obsluze plochy (RZ); stavby pro nakládání s odpady související se zahrádkářskou činností (např. kompost); stavby a zařízení technické infrastruktury; stavby, zařízení a opatření sloužící ochraně území (např. protipovodňová); veřejná a izolační zeleň“.* Podmíněně přípustné využití dané plochy územní plán nestanovuje. Jako nepřípustné využití pak stanovuje: „*veškeré stavby a zařízení nesouvisející s přípustným využitím; veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na životní prostředí (zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov) překračují nad přípustnou mez limity uvedené v příslušných předpisech a nejsou slučitelné s přípustným využitím hlavním; veškeré stavby, zařízení a využití ploch, které by mohlo negativně ovlivnit krajinný ráz“.*

[20] Odůvodnění textové části územního plánu blíže vymezuje, co se rozumí pojmem zahrádkářská chata – takovouto chatou vnímá územní plán jednoduchou stavbu v souladu s § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona (tj. stavbu, která nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas) a v souladu s oceňovací vyhláškou, přičemž výslovně uvádí, že jde o „*zahrádkářskou chatu s obestavěným prostorem nejvýše 110 m<sup>3</sup> a zastavěnou plochou nejvýše 25 m<sup>2</sup>, včetně verand, vstupů a podsklepených teras, může být podsklepená a mít nejvýše jedno nadzemní podlaží a podkrovní“.*

[21] Navrhovatel v kasační stížnosti namítal, že takováto definice zahrádkářské chaty nemůže být obsažena v územním plánu, neboť jde o podrobný regulativ, který má být obsažen v regulačním plánu. K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[22] Stavební zákon v § 43 odst. 1 uvádí, že 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. Podrobnosti obsahu územního plánu stanovuje již zmiňovaná vyhláška ÚPD. Dle přílohy č. 7 citované vyhlášky [čl. I. odst. 1 písm. f)] 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 umístění staveb), popř. 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).

[23] Územní plán přitom nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Obsah regulačního plánu stanovuje § 61 stavebního zákona, podrobnosti obsahuje příloha č. 9 vyhlášky ÚPD. Regulační plán, oproti plánu územnímu, stanovuje v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého území. Regulačním plánem lze nahradit s ohledem na v něm stanovené podrobné podmínky územní rozhodnutí (viz § 61 odst. 2 větu druhou stavebního zákona).

[24] Vztah mezi obsahem územního plánu a plánu regulačního řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS, na který v napadeném rozsudku krajský soud zcela správně odkázal. Ve smyslu tohoto rozhodnutí představuje regulativ územního plánu, který požaduje v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby, stanovení podmínek prostorového uspořádání – úpravu

charakteru a struktury zástavby ve smyslu čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky ÚPD ve spojení s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Nejde proto o podrobnost, která by náležela regulačnímu plánu.

[25] Závazná část územního plánu (textová část) v nyní projednávané věci požaduje využívat plochy RZ – zahrádkové osady za účelem rekreace; v tomto smyslu umožňuje na takto označených plochách stavět *stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty liniové a plošné sadovnické porosty*. Takovéto závazné stanovení podmínky využití rozhodně nelze považovat za podrobnost, která by svým obsahem náležela regulačnímu plánu. Jde o zcela obecné pravidlo, které požaduje využívat plochy označené jako RZ, jednoduše řečeno, za účelem rekreace, zahradničení. Územní plán nestanovuje, jak má konkrétní stavba na konkrétním pozemku vypadat, v jaké části daného pozemku se má nacházet, jaké konkrétní rozměry má mít, apod. Toto nestanovuje ani navrhovatelem rozporovaná definice zahrádkářské chaty obsažená v odůvodnění textové části územního plánu obce Opatovice nad Labem. Z tohoto odůvodnění je zřejmé, že odpůrce vymezil plochy RZ tak, že na těchto plochách mohou být postaveny pouze takové stavby, které budou odpovídat zahrádkářským chatám, tj. malé stavby, pro které zpravidla není potřeba žádat o vydání rozhodnutí o umístění stavby, ani územní souhlas, a které budou sloužit hlavnímu účelu – rekreaci, vč. staveb slučitelných s hlavním přípustným využitím (viz příkladmo uvedený výčet přípustného využití doplňkového, str. 53 textové části územního plánu obce Opatovice nad Labem).

[26] Ani uvedená definice zahrádkářské chaty obsažená v odůvodnění textové části územního plánu (str. 263) konkrétně nestanovuje, jak má ta která chata na konkrétních pozemcích v ploše RZ – zahrádkové osady vypadat. Tato definice obecně stanovuje maximální velikost zahrádkářské chaty kombinací maximální zastavěné plochy, objemu a podlažností, čímž určuje přípustné využití ploch v zahrádkové osadě – výškovou regulaci zástavby a úpravu charakteru a struktury zástavby. Přestože je tedy definici zahrádkářské chaty nutné vnímat skutečně jako interpretační vodítko (tato definice je obsažena v odůvodnění textové části územního plánu obce Opatovice nad Labem, str. 263), ani tato definice se nevymyká podmínkám využití území, které může územní plán stanovovat.

[27] Jak již bylo uvedeno výše, ze samotné závazné textové části územního plánu, jakož i z jejího odůvodnění je zřejmé, že plochy RZ mají sloužit k „*individuální rekreaci osob spojené s pěstitelskou zahrádkářskou činností na pozemcích zpravidla se zahrádkářskými chatami*“ – takto textová část územního plánu charakterizuje hlavní způsob využití, přičemž užití slova *zpravidla* na skutečnosti, že danou plochu není možné využívat za účelem trvalého rodinného bydlení, ničeho nemění. Uvedená charakteristika hlavního využití je v textové části výslovně označena jako informativní text; podstatné je, že podle závazných podmínek využití je možné na takovéto ploše stavět pouze „*stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty liniové a plošné sadovnické porosty*“ a stavby a zařízení s hlavním přípustným využitím slučitelné. Námitka, že územní plán stanovuje podmínky využití území příliš podrobně, tak není nedůvodná. Stejně tak není důvodná ani námitka týkající se vnitřní rozpornosti rozsudku krajského soudu – jeho závěry o tom, že regulace obsažená v územním plánu obce Opatovice nad Labem není příliš podrobná, tudíž se nejedná o náležitost, kterou by měl obsahovat regulační plán, shledal Nejvyšší správní soud zcela správnými.

[28] V další části kasační stížnosti navrhovatel rozporoval proporcionalitu způsobu využití plochy RZ, resp. nepřiměřený zásah do jeho vlastnických práv, neboť v důsledku zvoleného způsobu využití nemůže na svých pozemcích realizovat svůj záměr, který označuje jako „*stavbu pro rodinnou rekreaci (rekreační objekt) včetně přípojek technické infrastruktury a včetně zahradního domku, spojená s demolicí stávající chaty*“.

[29] K tomu Nejvyšší správní soud předně připomíná, že v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu mají být soudy při hodnocení zákonnosti opatření obecné povahy (územního plánu) zdrženlivé – v rámci testu proporcionality by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných

zákonnými pravidly územního plánování (srov. např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). V rámci těchto mantinelů má totiž obec široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017 - 50, bod 26; srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

[30] Právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva nepochybně vyplývá také právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník mohl domáhat takového zhodnocení na jiných osobách či na veřejné moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42; ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151; či ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27, bod 37). Z žádné zákonné normy či normy práva ústavního proto nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti za zahrnutí této nemovitosti do určitého konkrétního způsobu využití v územně plánovací dokumentaci (srov. také výše citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3548/17; či ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09).

[31] Na druhou stranu, územní samosprávné celky mají při rozhodování o rozvoji svého území právo na samosprávu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291), jež garantuje Ústava České republiky (čl. 8). Do takové územní samosprávy spadají záležitosti s převážně místním nebo regionálním dopadem, jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů, přičemž obec je územní celek, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Přijatý územní plán (jeho koncepce) představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, promítají se v něm vzájemně konkurující zájmy soukromé i veřejné. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu (stanovování způsobu jejich využití) zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými.

[32] V nyní projednávané věci obec Opatovice nad Labem zařadila pozemky ve vlastnictví navrhovatele do plochy RZ – zahrádkové osady s ohledem na vyjádření Povodí Labe, s. p., které v průběhu pořizování územního plánu uvedlo, že tyto pozemky spadají do záplavového území řeky Labe (mimo aktivní zónu), jež bylo stanoveno opatřením obecné povahy Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení vodního hospodářství (vodoprávního úřadu) ze dne 2. 12. 2015, č. j. KrÚ 77681/2015. Zařazení pozemků navrhovatele do plochy bydlení proto podle tohoto sdělení není vhodné, stejně jako není vhodné na těchto pozemcích s ohledem na možné povodňové ohrožení rozšiřovat stávající zástavbu.

[33] Zařazení uvedených pozemků do plochy RZ k využití za účelem rekreace odpovídalo také jejich dosavadnímu využívání (na pozemcích navrhovatele, stejně jako na okolních pozemcích se nacházejí pouze drobné stavby – zahrádkářské chaty, jak je zřejmé z podkladů založených ve spise). A přestože před přijetím aktuálního územního plánu byly navrhovatelovy pozemky vedeny jako plocha „*DV – zóna výroby, služeb, řemesel, skladů a technického vybavení*“, ani takto stanovené využití neumožňovalo výstavbu rodinných domů, jak vyplývá z obsahu vyhlášky č. 4/97 o závazných částech územního plánu obce Opatovice nad Labem, založené ve spise krajského soudu. I tato vyhláška zdůrazňovala, že se pozemky p. č. XA a p. č. st. XB nacházejí v záplavovém území, z čehož vyplývají podmínky možné výstavby. Tyto pozemky proto měly sloužit podle dřívější úpravy k umístění areálů výroby, služeb, řemesel, skladů a ploch technického vybavení, které nejsou realizovatelné v jiných územích. Jako výjimečně přípustné stanovila zmiňovaná



vyhláška č. 4/97 „*byty služební a majitelů zařízení*“. Nelze tedy souhlasit s navrhovatelem v tom, že aktuální územní plán oproti stavu předchozímu znemožnil na daných pozemcích vystavět rodinný dům (slovy navrhovatele „*stavbu pro rodinnou rekreaci*“), resp. jakékoli stavby. Přijetím aktuálního územního plánu odpůrce respektoval doporučení od správce vodního toku řeky Labe, kterým je Povodí Labe, s. p. (§ 48 odst. 1 vodního zákona). A byť nejde o vodoprávní úřad (srov. § 104 odst. 2 vodního zákona), jde nepochybně o subjekt, který zná vodní poměry daného území; ostatně – rozsah záplavového území stanovuje vodoprávní úřad právě na návrh správce vodního toku (§ 66 odst. 1 vodního zákona, věta druhá); rozhodně tedy nelze tvrdit, že jde o sdělení, které by nemělo být při přijímání územního plánu zvažováno pouze proto, že nejde přímo o vodoprávní úřad.

[34] Navrhovatel také namítal, že omezující podmínky mimo aktivní zónu stanovuje vodoprávní úřad, kterým Povodí Labe, s. p. není. V této části musí dát Nejvyšší správní soud navrhovateli za pravdu. Podle § 67 odst. 3 vodního zákona stanoví vodoprávní úřad mimo aktivní zónu v záplavovém území podle povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení opatřeními obecné povahy omezující podmínky. Těmito omezujícími podmínkami může být nepochybně omezení výstavby objektů, v nichž se trvale zdržují lidé (objektů určených k bydlení). Skutečnost, že tyto podmínky vodoprávní úřad nestanovil, však obci pořizující územní plán nebrání zařadit dané pozemky s ohledem na existenci záplavového území do ploch určených k rekreaci.

[35] Jak již bylo uvedeno shora, v daném případě odpůrce tím, že zařadil pozemky navrhovatele do plochy RZ – zahrádkové osady, nejednal svévolně, ani mimo rámec mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Jeho odůvodnění volby tohoto způsobu využití území je racionální – umožňuje zamezit vzniku případných škod na majetku, jakož i předcházet případnému ohrožení životů lidí, kteří by se na daných pozemcích (v záplavovém území) trvale zdržovali. Zvolení tohoto způsobu regulace tedy obstojí v testu vhodnosti, který je prvním krokem testu proporcionality. Obstojí také v testu potřebnosti, neboť uvedeného cíle (předcházení případnému ohrožení života a zdraví, jakož i zamezení škodám na majetku) lze dosáhnout nejlépe právě tím, že na daném území nebudou vystavěny stavby určené k bydlení. Nejedná se přitom o regulaci, která by zatěžovala své adresáty (vlastníky dotčených pozemků) přespříliš – na daných pozemcích není stavební činnost zcela znemožněna; podmínky využití obsažené v územním plánu umožňují drobné stavby určené k individuální rekreaci. Zájem navrhovatele vystavět na dotčených pozemcích rodinný dům, přestože tento záměr označuje jako „*stavbu pro rodinnou rekreaci*“, přitom nemůže převážit nad potřebou minimalizace ohrožení životů a zdraví povodňovými riziky a přecházení vzniku případných škod (test proporcionality v užším smyslu). Již ze sdělení Povodí Labe, s. p. ze dne 23. 2. 2015, které je součástí spisu, je zjevné, že po realizaci obchvatu obce „*bude inundačním otvorem za povodňových stavů procházet inundační proud, z tohoto důvodu by mělo území východně od původní trasy silnice I/37 (kde se pozemky navrhovatele nacházejí, pozn. Nejvyššího správního soudu) zůstat nezastavěné, aby nemohlo dojít ke vzdouvání vody a následnému ohrožení stávající zástavby. Protipovodňové opatření formou terénní úpravy, jež negativně ovlivní odtokové poměry v zájmovém území, je proto nepřijatelné.*“ Na správních závěrech krajského soudu o tom, že regulace obsažená v územním plánu je přiměřená, nemění nic ani skutečnost, že krajský soud v odůvodnění rozsudku nesprávně uvedl, že pozemky navrhovatele budou zaplaveny již při průtoku  $Q_5$  (podle novějších podkladů obsažených ve spise budou pozemky navrhovatele zaplaveny při průtoku  $Q_{20}$  – viz např. závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 27. 8. 2019, č. j. MmP 88738/2019).

[36] Nejvyšší správní soud proto částečně uzavírá, že navrhovatelem rozporovaná regulace není nepřiměřená (podobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 3 As 197/2017 - 21, který se rovněž týkal funkčního vymezení pozemků v územním plánu s ohledem na existenci záplavového území). Odpůrce při vydávání územního plánu nepostupoval svévolně, ani diskriminačně. Jde o výsledek zvážení všech podkladů, kterými odpůrce při přijímání územního plánu disponoval, jak ostatně vysvětlil již v odůvodnění textové části územního plánu – při rozhodování o námitkách podaných paní Ivetou Špráchalovou.

[37] K odkazu navrhovatele na jiné plochy v územním plánu, které se rovněž nacházejí v záplavovém území (Z30, Z31), dokonce i v aktivní zóně záplavového území (Z32, Z33), přičemž na těchto plochách má být dle navrhovatele stavební činnost umožněna, Nejvyšší správní soud uvádí, že nejde o plochy srovnatelné s pozemky navrhovatele. Všechny tyto plochy se nacházejí v jižní části katastrálního území obce Opatovice nad Labem ve výrobní zóně „Elektrárna Opatovice“ a jsou funkčně vymezeny jako plochy VL – výroba a skladování – lehký průmysl (plochy Z30 a Z31) a VT – výroba a skladování – těžký průmysl a energetika (plochy Z32 a Z33). Rozhodně tak nejde o odlišné zacházení v tom smyslu, že by odpůrce některým vlastníkům pozemků nacházejícím se v záplavovém území umožňoval výstavbu rodinných domů a jiným nikoli. A skutečnost, že vodoprávní úřad dle tvrzení navrhovatele se stavbou rodinného domu souhlasil (toto stanovisko není součástí spisu), na tyto závěry nemůže mít vliv – jde o otázku, která se týká řízení o žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, nikoli přezkumu konkrétně vymezené části územního plánu. Ani tato námitka proto není důvodná.

## V. Závěr a náklady řízení

[38] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[39] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady na zastoupení advokátem, které považuje Nejvyšší správní soud (stejně jako předtím krajský soud) za účelně vynaložené. Odpůrce je obec, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). V takovém případě nelze náklady na advokáta vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce; hájení územního plánu v soudním řízení běžnou úřední činností odpůrce v nyní projednávané věci přesahuje, proto má odpůrce právo na plnou náhradu vynaložených nákladů (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 - 23, bod 23).

[40] Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením advokátem se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce odpůrce učinil ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zmocněný advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka 3400 Kč o 714 Kč odpovídající této dani. Navrhovatel je proto povinen odpůrci zaplatit částku v celkové výši 4114 Kč, a to k rukám zástupce Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Poučení:

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

V Brně dne 21. ledna 2022

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu