



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) Z. O.** a **b) P. O.**, oba zastoupení JUDr. Miroslavem Dubranem, advokátem se sídlem U soudu 1971/3, Teplice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Řetězová 2, Děčín, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2015, č. j. 488/UPS/2014-3, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 10. 2017, č. j. 15 A 12/2015 – 61,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2015, č. j. 488/UPS/2014-3. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Teplice, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 15. 9. 2014, č. j. ÚP/096363/2013/Nt, kterým byla zamítnuta žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Oplocení pozemku, Ú.*“ na pozemku p. č. X v k. ú. Ú. (oplocení celého předmětného pozemku betonovým plotem).

[2] Krajský soud při posuzování věci vycházel z následujícího skutkového stavu, který vyplývá ze správního spisu. Žalobci jsou vlastníky pozemku p. č. X v k. ú. Ú. s následujícími charakteristikami podle územního plánu obce Ú. (dále jen „ÚP“).

- i. Většina tohoto pozemku je dle ÚP zahrnuta do kategorie „plochy nezastavěného území“, typu „plochy krajinné“, se způsobem využití definovaným jako „plochy zeleně sídelní“.

- Na plochách krajinných jsou přitom dle textové části ÚP přípustné následující relevantní činnosti a stavby: krátkodobé rekreační a sportovně rekreační aktivity, stavby a činnosti pro podporu funkce rekreační (tj. zejména informační tabule, drobný mobiliář, cyklostezky, turistické stezky, sakrální stavby) a dočasné stavby pro zemědělské účely (podmínkou je jejich prokazatelný účel).
  - Hlavní využití ploch zeleně sídelní je pak definováno tím, že „[z]ahrnují plochy zeleně v urbanizovaném území převážně veřejné, sadovnický kultivované a upravené, se zařízením doprovodných aktivit. Zahrnují i plochy soukromé a vyhrazené zeleně, vodních retenčních nádrží a související plochy cest a komunikací.“
  - Přípustné a obvyklé stavby a činnosti na plochách zeleně sídelní jsou: pěší, eventuálně cyklistické stezky, drobné sakrální stavby, dětská hřiště, drobné stavby sezónního charakteru, prvky drobné architektury (sochy, kašny, fontány, apod.), vodní plochy, hygienická zařízení, vybavení mobiliářem typu laviček, košů a informačních tabulí, plochy zahrad, sadů, neoplocených předzahradek rodinných domků, pobytové louky, parkové úpravy ploch a výsadba zeleně. Podmíněně přípustné jsou zde činnosti a stavby nevyjmenované, jednoznačně související s funkcí hlavní a nepřekračující cca 20 % celkové výměry zeleně, a pokud to dovolují prostorové parametry, technické podmínky a podmínky vzrostlé zeleně, tak i stavby a zařízení pro zásobování elektrickou energií a plynem, stavby a zařízení pro telekomunikace a zařízení pro nakládání s odpady. Nepřípustné jsou zde stavby a činnosti neslučitelné a nesouvisející s hlavním využitím.
  - V textové části ÚP je dále výslovně uvedeno, že vymezenému způsobu využití území musí odpovídat způsob jeho užívání, umíst'ování činností a staveb, úprav a kultur, včetně jejich změn a změn v jejich užívání. Přípustnost hlavních, přípustných a obvyklých činností a staveb se váže na splnění podmínek obecně závazných předpisů. Podmíněně přípustné stavby a činnosti lze jednotlivě povolit, a to za podmínek, že nevyvolávají rizika ohrožení nebo svým působením neporušují charakter území z hlediska významu stavby v území, urbanistických parametrů nebo zátěže pro okolí.
- ii. Menší část pozemku p. č. X pak tvoří rozvojovou plochu Z14. Jedná se o zastavitelnou plochu s charakterem bydlení příměstské, jejímž základním využitím je dle textové části ÚP „bydlení v rodinném domku“. Pod odrážkou „Specifické podmínky“, zahrnutou v charakteristice plochy Z14, je dále vedeno, že „[ú]zemí vhodné k zástavbě je součástí p. p. č. X. Výstavba na parcele je omezena limity ochranného pásma vedení VTL plynovodu, vodovodu, energetiky. Plocha pozemku v ochranném pásmu je navržena s využitím pro vedení přístupové komunikace a jako zeleně sídelní, resp. jako plochy soukromé zeleně u rodinného domku, s možností oplocení po dohodě se správcem sítí. Využití lokality je podmíněno průzkumem vodních poměrů, resp. hydrogeologickým posouzením.“

[3] Po posouzení věci dospěl krajský soud k závěru, že možnost „oplocení po dohodě se správcem sítí“ obsažená v charakteristice plochy Z14, se vztahuje výlučně k této ploše a nikoli k celému pozemku p. č. X. Žalobci možnost oplocení celého pozemku p.č. X dovozovali z toho, že příslušná pasáž ÚP pojednává o „ploše pozemku v ochranném pásmu“, přičemž z dopisu zpracovatele ÚP ze dne 7. 11. 2012 vyplývá, že na ploše Z14 se žádná ochranná pásma nenacházejí. Tuto skutečnost však krajský soud shledal nepravdivou, neboť podle jeho názoru lze z grafické části ÚP seznat, že po jižní hranici plochy Z14 prochází hlavní vodovodní řad LT 150 a ze stanoviska společnosti RWE Distribuční služby, s.r.o. ze dne 3. 9. 2013 vyplývá, že plochou Z14 prochází také elektropřípojka a kabel protikorozní ochrany vedoucí ke stanici katodové ochrany. Konstatoval také, že v rámci územního řízení je nutno vycházet výlučně z obsahu schváleného územního plánu a nelze tak přihlížet k žalobci předložené korespondenci mezi zpracovatelem územního plánu a zadavatelem, která proběhla před nabytím účinnosti ÚP. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobců, že pokud je na plochách zeleně sídelní přípustné zřízení soukromé zahrady, pak s jejím zřízením souvisí i zřízení oplocení, které je podmíněně přípustnou nevyjmenovanou stavbou na ploše zeleně sídelní, jednoznačně

pokračování

související s funkcí hlavní nepřekračující cca 20 % celkové výměry zeleně. Územním plánem stanovené podmíněně přípustné využití ploch zeleně sídelní je totiž nutno vykládat „*jako bližší určení možností na dané ploše, které musí respektovat limity stanovené pro využití nezastavěného území*“. Žalobci v rámci řízení před správními orgány netvrdili ani nedokládali, že na předmětném pozemku hodlají umístit zahradu či sad. Podle krajského soudu je možné připustit, že v případě zřízení zahrady či sadu může vzniknout odůvodněná potřeba oddělení takového prostoru od ostatní plochy zeleně z hospodářských důvodů, ale k tomu jsou právě určeny podmíněně přípustné stavby vymezené v charakteristice nezastavěného území. Dva metry vysoký betonový plot však nelze považovat za dočasnou stavbu pro zemědělské účely ve smyslu tohoto vymezení. Pro úplnost krajský soud poznamenal, že pro posouzení souladu umístění navrhované stavby s ÚP nemá žádnou relevanci skutečnost, že žalobci disponovali souhlasným stanoviskem RWE Distribuční služby, s.r.o. a Severočeských vodáren a kanalizací, a.s., a že v soudním řízení uplatněná argumentace stran týkající se souladu či nesouladu ÚP s § 18 odst. 5 stavebního zákona je nemístná, neboť správní orgány posuzovaly žádost žalobců výlučně ve vztahu k obsahu samotného ÚP a k argumentaci uvedeným ustanovením v rámci správního řízení nepřistoupily.

[4] Proti shora uvedenému rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně namítali, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda správní orgány postupovaly správně, když zamítly jejich žádost pro rozpor s ÚP. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že v rámci územního řízení nelze přihlížet k obsahu korespondence mezi zpracovatelem ÚP a zadavatelem, proběhnuvší před nabytím účinnosti ÚP. Dle jejich přesvědčení je „*zcela běžné, že při výkladu jakýchkoli právních aktů a právních jednání se zohledňují okolnosti související s jejich vznikem*“. Z dopisu zpracovatele ÚP přitom nepochybně plyne, že plocha Z14 byla vymezena na ploše mimo existující ochranná pásma, a že zbývající plochy pozemku stěžovatelů mohou být využity jako zahrada rodinného domku při dodržení podmínek správců sítí pro oplocení. Dále poznamenal, že jejich výkladu svědčí i další argumenty, které však mohli uplatnit až nyní, v řízení o kasační stížnosti, a to s ohledem na překvapivý závěr uvedený v napadeném rozsudku, že na ploše Z14 se nacházejí ochranná pásma. Jedním z těchto argumentů je skutečnost, že dotčená část ÚP pojednává o ploše, která je „*navržena s využitím pro vedení přístupové komunikace a jako zeleň sídelní, resp. jako plochy soukromé zeleně u rodinného domku*“. Z této skutečnosti je zřejmé, že se jedná o regulaci plochy zeleně sídelní, tj. té části pozemku stěžovatelů, která je mimo plochu Z14. Pokud by se totiž mělo jednat o část plochy Z14, která se nachází v ochranném pásmu, bylo by nesmyslné uvádět, že je navržena jako zeleň sídelní. Stejně tak by nedávalo smysl uvádět, že je tato plocha navržena pro vedení přístupové komunikace, když nepřiléhá k veřejné komunikaci a pro její napojení na ni je nutné vedení přístupové komunikace přes zbývající část pozemku č. p. X, která k veřejné komunikaci přiléhá.

[5] Stěžovatelé dále nesouhlasí ani s výkladem krajského soudu týkajícím se obecných částí úpravy zeleně sídelní, které zahrnují i soukromou zeleň (např. soukromé zahrady). Dle názoru stěžovatelů je totiž plocha soukromé zeleně taková, na kterou je vyloučen přístup veřejnosti a vybudování oplocení je jediným efektivním nástrojem, jak vnikání třetí osob na takovou plochu vyloučit. Setrvali tedy na názoru, že stavba oplocení soukromé zahrady je dle ÚP podmíněně přípustnou stavbou nevyjmenovanou, jednoznačně související s funkcí hlavní a nepřekračující cca 20 % celkové výměry zeleně. Výtku krajského soudu, že v rámci správního řízení netvrdili, že mají v úmyslu na předmětném pozemku zřídit zahradu či sad, označili za nadbytečnou. Správní orgány i soud totiž dospěly ke kategorickému závěru, že celý pozemek nelze oplotit bez ohledu na způsob jeho využití. Totéž platí i o výtce co do charakteru předmětného oplocení, jelikož správní orgány se v předchozím řízení nezabývaly přiměřeností daného záměru, a soud tak nevycházel z žádných konkrétně zjištěných okolností.

[6] Krajský soud dále zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, když na podkladě provedení a hodnocení blíže neuvedené grafické části ÚP dospěl k závěru o nepravdivosti tvrzení stěžovatelů, že se na ploše Z14 nenacházejí žádná ochranná pásma. Jediné dva výkresy ÚP, které zobrazují vedení inženýrských sítí (a to pouze sítí, nikoliv ochranných pásem), jsou totiž koordináční výkres a výkres technické infrastruktury, kterými však nebylo v předchozím řízení ani v řízení před soudem žádnou ze stran argumentováno. Jakékoli skutkové závěry soudu v tomto směru jsou proto pro stěžovatele překvapující a ti jsou toho názoru, že při provádění uvedeného důkazu bylo porušeno jejich právo být slyšeni. Pokud chtěl soud činit v tomto směru nová skutková zjištění, a to z důkazů, které sice mohly být založeny ve spise, ale v předchozím řízení z nich nebyly učiněny žádné závěry, měl ve věci nařídit jednání a tyto důkazy provést. V této souvislosti odkázali na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Asz 103/2005. Stěžovatelé by tak měli možnost na nastalou důkazní situaci reagovat, a zejména upozornit na to, že skutečné vedení vodovodu neodpovídá záznamu jeho vedení v ÚP. Na jejich pozemku totiž bylo v minulosti provedeno vytyčení vedení vodovodu, přičemž bylo zjištěno, že vodovod zasahuje do předmětného pozemku v jeho jihovýchodní části pouze 0,5 m až 1 m od jeho jižní hranice, dále se tento zásah do pozemku zmenšuje a za dalších cca 5 m vodovod pozemek opouští. Proto stěžovatelé navrhuji v dalším řízení jako důkaz provést dotaz na provozovatele vodovodu ohledně skutečného vedení vodovodu po jejich pozemku, či případně zajistí protokol o zaměření skutečného vedení vodovodu.

[7] Závěr krajského soudu o tom, že ochranné pásmo vodovodu zasahuje do plochy Z14 je navíc nepřezkoumatelný. Jednak protože z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmý rozsah ochranného pásma, a jednak proto, že jestliže rozsah ochranného pásma činí 1,5 m, jak jsou přesvědčeni stěžovatelé, a tedy při použitém měřítku 1:5000 na daných výkresech činí 0,3 mm, tak by mělo z napadeného rozsudku plynout i to, jak došlo k zaměření tohoto rozměru ve výkresu ÚP a tedy ke zjištění, zda ochranné pásmo zasahuje do předmětné plochy. S tím souvisí i určení přesné hranice plochy Z14 při takto detailních měřeních a je otázkou, zda posouzení těchto otázek nenáleží znalci. Při rozsahu ochranného pásma 0,3 mm nelze bez pochybností a bez bližšího zkoumání tvrdit ani to, že vedení vodovodu je totožné s hranicí plochy Z14. Stěžovatelům také není zřejmé, proč se krajský soud zabýval takto složitou otázkou, když žalovaný ani netvrdil, že by ochranné pásmo zasahovalo do plochy Z14.

[8] Nepřezkoumatelný je podle stěžovatelů také závěr krajského soudu, že ze stanoviska společnosti RWE Distribuční služby, s. r. o. ze dne 3. 9. 2013 vyplývá, že plochou Z14 prochází elektropřípojka a kabel protikorozi ochrany, jelikož tento závěr není nijak blíže odůvodněn a z textové části ani z grafické části uvedeného stanoviska takový závěr dovodit nelze. Z grafické části lze bezpochyby určit polohu VTL plynovodu a stanici katodové ochrany, nelze však určit průběh elektropřípojky a kabelu protikorozi ochrany. Z napadeného rozsudku taktéž není zřejmé, jak krajský soud zjišťoval rozsah ochranného pásma a následně jeho zaměření ve vztahu k dotčené ploše. Z textové části stanoviska plyne, že elektropřípojka má ochranné pásmo 1 m a u kabelu protikorozi ochrany se žádné neuvádí. Grafická část stanoviska neobsahuje ani údaj o jejím měřítku, takže posouzení možného zásahu ochranného pásma elektropřípojky do pozemku stěžovatelů, natož do plochy Z14, je nemožné. Závěry krajského soudu ohledně zásahu ochranných pásem do plochy Z14 neobstojí ani ve vztahu k dopisu zpracovatele ÚP ze dne 7. 11. 2012, z něhož plyne, že ochranná pásma plochou Z14 nevedou.

[9] S ohledem na vše výše uvedené stěžovatelé závěrem navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Mezi účastníky je od počátku nesporné, že plocha pozemku p. č. X je dle ÚP rozdělena na zastavitelnou rozvojovou plochu Z14 a nezastavitelnou plochu zeleně sídelní. Stěžovateli navržené oplocení by přitom mělo obklopovat celý pozemek p. č. X, tzn. i v části plochy zeleně sídelní. V projednávané věci tak zbývá posoudit otázku, zda záměr navrhovaný stěžovateli je, či není v souladu s ÚP. Spornou je přitom zejména pasáž textové části ÚP obsahující základní charakteristiku rozvojové plochy Z14 (str. 9 textové části ÚP), pod jejíž odrážkou nazvanou „Specifické podmínky“ je uvedeno, že „[ú]zemí vhodné k zástavbě je součástí p. p. č. X. Výstavba na parcele je omezena limity ochranného pásma vedení VTL plynovodu, vodovodu, energetiky. Plocha pozemku v ochranném pásmu je navržena s využitím pro vedení přístupové komunikace a jako zeleň sídelní, resp. jako plochy soukromé zeleně u rodinného domku, s možností oplocení po dohodě se správci sítí. Využití lokality je podmíněno průzkumem vodních poměrů, resp. hydrogeologickým posouzením.“

[13] Pro účely výkladu dané pasáže ÚP je třeba nejprve definovat pojmy v ní obsažené. Jedná se zejména o pojmy „pozemek“, „parcelsa“, „plocha“ a „zastavitelná plocha“. Definice pojmů pozemek a parcelsa stavební zákon neobsahuje, lze je však nalézt v zákoně č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“). Tyto definice jsou sice prvotně platné pro účely katastru nemovitostí, Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že vzhledem k problematice projednávané v daném případě nelze pochybovat o tom, že uvedené pojmy požívají téhož významu. Ustanovení § 2 písm. a) katastrálního zákona definuje pozemek jako „část zemského povrchu oddělenou od sousedních částí hranicí stanovenou zákonem“. Písmeno b) téhož ustanovení dále definuje parcelu jakožto „pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem“. Zákonné definice pojmu plocha a zastavitelná plocha pak nalezneme v § 2 odst. 1 stavebního zákona. Podle písmene g) tohoto ustanovení se za plochu považuje „část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí“. Zastavitelnou plochou se pak podle písmene j) téhož ustanovení rozumí „plocha vymezená ke zástavbě v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje“. Smyslem vymezení zastavitelné plochy je tedy označení konkrétního území, do něhož má být soustředována výstavba (viz Průcha, P., J. Gregorová a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges. Dostupné v systému ASPI.).

[14] Při zachování významu uvedených pojmů lze tedy uvést, že z první věty výše citované pasáže textové části ÚP se podává, že zastavitelná plocha Z14 je součástí pozemku/parcelsy číslo X. Jinými slovy, zastavitelná plocha Z14 je vymezenou částí uvedeného pozemku/parcelsy, nikoliv však samostatným pozemkem či parcelou. Druhá citovaná věta se pak vztahuje k pozemku/parcelsy č. X jako celku, neboť omezení výstavby limity ochranného pásma je zde spojováno právě s pojmem „parcelsa“. Jak přitom plyne ze třetí citované věty, část území (plocha) daného pozemku/parcelsy, která se nachází v ochranném pásmu, je navržena s využitím pro vedení přístupové komunikace a jako zeleň sídelní, resp. jako plocha soukromé zeleně u rodinného domku. Toto vymezení je ekvivalentní ke shora uvedené charakteristice předmětného pozemku (viz odst. [2] tohoto rozsudku), podle níž je způsob využití většiny pozemku definován jako „plocha zeleně sídelní“, a to právě s výjimkou plochy Z14, jejíž využití je stanoveno jako „bydlení v rodinném domku“. Z druhé a třetí citované věty tedy v souhrnu vyplývá, že onou „plochou pozemku v ochranném pásmu“ je právě zbývající území pozemku (tj. území mimo plochu Z14), a tudíž i to, že plocha Z14 se v ochranném pásmu nenachází. Možnost oplocení pouze „po dohodě se správci sítí“ se tak logicky vztahuje pouze k uvedenému zbývajícimu území pozemku mimo plochu Z14.

[15] Výklad citované pasáže textové části ÚP předestřený krajským soudem je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu chybný. Tento názor kasačního soudu je ostatně podpořen

i stěžovateli doloženým dopisem zpracovatele ÚP ze dne 7. 11. 2012 (č. l. 30 spisu krajského soudu) obsahujícím vyhodnocení řešení požadavků, které vyplynuly z veřejného projednání návrhu ÚP. V něm je totiž výslovně uvedeno, že plocha pro výstavbu rodinného domku byla „*vymezena na ploše mimo existující ochranná pásma*“, a že „*zbyvající plochy p. p. č. X jsou využitelné jako zadržadla rodinného domku při dodržení podmínek správců sítí pro oplocení v ochranných pásmech VTL plynovodů a vodovodů a v souladu s podmínkami využití ploch zeleně sídelní stanovené v územním plánu*“. Ačkoli je nepochybně nutné prvotně vycházet z platného územního plánu, Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v dané situaci, kdy je sporná pasáž textové části ÚP formulována poměrně nejednoznačně (byť dle názoru zdejšího soudu lze význam tohoto textu objasnit i bez nutnosti nahlížení do dalších materiálů), a kdy se navíc jedná o část ÚP týkající se výhradně pozemku stěžovatelů, je možné přihlídnout k obsahu uvedeného dopisu, který jednoznačně potvrzuje záměr zpracovatele ÚP.

[16] I přes výše uvedené je však Nejvyšší správní soud toho názoru, že závěr krajského soudu o nedůvodnosti žaloby stěžovatelů ob stojí. Jak totiž správně poznamenal žalovaný v řízení před krajským soudem, navrhovaný záměr stěžovatelů je v rozporu s § 18 odst. 5 stavebního zákona. Nelze přitom souhlasit se strohým konstatováním krajského soudu, že argumentace uvedeným ustanovením „*je v daném případě nemístná, neboť správní orgány posuzovaly žádost žalobců (stěžovatelů) výlučně ve vztahu k obsahu platného územního plánu*“. Tvzení, že správní orgány posuzovaly žádost stěžovatelů ve vztahu k obsahu ÚP, je sice pravdivé, nicméně nelze opomíjet skutečnost, že územně plánovací dokumentace, tedy i územní plán, musí být vypracována v souladu s obecně závaznými předpisy. Právě ve stavebním zákoně jsou přitom ustaveny základní charakteristiky a principy vypracování územního plánu, ze kterých jeho zpracovatelé vycházejí, a jsou zde obsaženy i legální definice pojmů užívaným v předmětném územním plánu (mimo jiné právě pojem „nezastavěné území“). V textu předmětného ÚP jsou navíc obsaženy i odkazy na „obecně závazné předpisy“ [kupříkladu právě přípustnost povolení nebo umístění hlavních, přípustných a obvyklých činností a staveb na území je v něm výslovně navázána na splnění zákonných podmínek (viz str. 19 textové části ÚP)]. Je tedy patrné, že pokud správní orgány posuzují soulad záměru stěžovatelů s územním plánem, *de facto* je v tomto posouzení zahrnut i soulad jejich záměru s obecně závaznými právními předpisy, byť není v jejich rozhodnutí výslovně obsažen.

[17] Ze zmíněného § 18 odst. 5 stavebního zákona se podává, že „*[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, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. 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 výslovně nevylučuje.*“

[18] Z citovaného ustanovení vyplývá, že v nezastavěném území lze umísťovat pouze taxativně vyjmenované kategorie staveb, zařízení a jiných opatření, a to navíc pouze pokud jsou v souladu s charakterem území. Poslední věta tohoto ustanovení uvedené pravidlo dále kvalifikuje tak, že dotčené záměry lze v nezastavěném území umísťovat v případech, kdy je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje. Z příkladného výčtu technických opatření a staveb pro účely rekreace a cestovního ruchu, jejichž umístění je v nezastavěném území přípustné, pak lze dovodit, že se jedná pouze o případy tzv. nepobytové rekreace (viz Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). K uvedenému je vhodné dodat, že při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování. Ochrana nezastavěného území je přitom veřejným zájmem a jedním z cílů územního plánování

pokračování

podle § 18 odst. 4 stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36, publ. pod č. 3117/2014 Sb. NSS).

[19] Přestože jsou tedy v hlavním využití ploch zeleně sídelní předmětného ÚP zahrnuty i plochy soukromé zeleně (tzn. například i soukromá zahrada), při posuzování konkrétního záměru je vždy třeba zohlednit jednak nezbytnost souladu umisťovaných staveb, zařízení a jiných opatření s charakterem daného území, a jednak také skutečnost, že na dané území lze umisťovat pouze stavby, zařízení a opatření taxativně vymezené v § 18 odst. 5 stavebního zákona, anebo technická opatření a stavby zlepšující podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu, případně stavby s nimi bezprostředně související (včetně oplocení). Tato kritéria však záměr stěžovatelů nesplňuje, jelikož na daném pozemku se nenachází žádná ze staveb, zařízení nebo opatření taxativně vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona, ani stavba či technické opatření zlepšující podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu, s nimiž by mělo oplocení bezprostředně souviset. Ani předmětné oplocení pak nelze samo o sobě považovat za stavbu (příp. technické opatření) zlepšující podmínky využití daného nezastavěného území pro účely rekreace a cestovního ruchu. Užitý pojem „rekreace“ totiž nelze chápat v tom smyslu, že by daná plocha mohla sloužit výhradně k „rekreaci“ vlastníků pozemku na jejich soukromé - tzn. od ostatního území nepropustně oddělené - zahradě. O tom svědčí především demonstrativní výčet těchto staveb a technických opatření obsažený v § 18 odst. 5 stavebního zákona, který zahrnuje cyklistické stezky, hygienická zařízení a ekologická a informační centra, tedy stavby a opatření zlepšující podmínky pro rekreaci veřejnosti. Lze proto konstatovat, že oplocení dané plochy by podmínky využití nezastavěného území naopak zhoršovalo, resp. by jeho využití k rekreaci a cestovnímu ruchu dokonce vylučovalo. Závěr krajského soudu o nedůvodnosti žaloby stěžovatelů proto ob stojí.

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem je zákonný. Kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[21] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán se náhrady nákladů řízení výslovně vzdal a Nejvyšší správní soud nadto ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. listopadu 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu