

Analýza návrhu změny č. 2 Územního plánu Chlumec

Zpracoval: Mgr. Jiří Nezhyba, Mgr. Marek Peringer, Ph.D.

Pro: Město Chlumec

Ke dni: 17.04.2025

Manažerské shrnutí

Právní analýza návrhu změny č. 2 Územního plánu Chlumec identifikovala **několik jejích nedostatků**, které představují riziko pro její případný soudní přezkum. Změna č. 2, která vymezuje nové zastavitelné plochy rekreace ZM2/Z36 a ZM2/Z37, vykazuje zejména následující problematické oblasti:

- **Nedostatečné odůvodnění** souladu s cíli a úkoly územního plánování, které obsahuje pouze obecné závěry bez přezkoumatelných úvah
- **Absence přezkoumatelného odůvodnění** souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy
- **Nedostatečné vyhodnocení** potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, které **není podepřeno konkrétními daty nebo analýzami**
- **Problematické odůvodnění** regulací v oblasti technické infrastruktury, zejména zásobování vodou a odkanalizování ve vztahu k nově vymezeným plochám

Tyto nedostatky **mohou vést ke zrušení změny č. 2** v případě napadení návrhem na zrušení opatření obecné povahy před soudem z důvodu nepřezkoumatelnosti odůvodnění.

Město Chlumec má v současné procesní fázi **tři možnosti dalšího postupu**:



- i) přistoupit k vydání změny č. 2 v současné podobě,
- ii) vrátit návrh pořizovateli s pokyny k úpravě, nebo
- iii) pořizování změny č. 2 zcela zastavit.

S ohledem na identifikované nedostatky **doporučujeme vrátit návrh pořizovateli s pokyny k úpravě** a v rámci nich požadovat **doplnění změny č. 2** tak, aby se předešlo v této analýze zjištěným vadám. Obsahem pokynů zastupitelstva Chlumce směřovaných pořizovateli by měly být konkrétní požadavky na úpravu částí změny č. 2, které níže doporučujeme z právního pohledu upravit. Pokud shrneme okruhy, které by měly být podle našeho názoru dopracovány, jedná se o **doplnění přezkoumatelného odůvodnění** a **doplnění regulace etapizace** z hlediska technické infrastruktury a parkování.

Stejně tak doporučujeme možnost **zvážit využití institutu plánovací smlouvy**, která se používá v případě poskytnutí tzv. plánovací výhody.

1 Zadání

Město Chlumeck se obrátilo na Frank Bold Advokáti, s.r.o. za účelem provedení právního posouzení návrhu změny č. 2 Územního plánu Chlumec („**změna č. 2**“). Obsahem změny č. 2 je vymezení nových zastavitelných ploch rekreace **ZM2/Z36** a **ZM2/Z37** a s tím souvisejících doplnění. Změna č. 2 se nachází ve fázi po veřejném projednání, které proběhlo 1. 6. 2023. Změna č. 2 byla následně v červnu 2024 upravena podle výsledků veřejného projednání a připravena k vydání zastupitelstvem města Chlumec.

Předkládaná analýza má za cíl posoudit, **zda regulace obsažené ve změně č. 2 vyžadují podrobnější odůvodnění či úpravu** tak, aby byla změna č. 2 v souladu s právními předpisy. Současně je cílem analýzy **zhodnotit míru rizika zrušení změny č. 2 při jejím přezkumu před správním soudem**. Konečně je úkolem analýzy vyhodnotit **procesní aspekty postupu při nápravě potenciálních zjištěných nedostatků** v posuzované změně č. 2 před jejím schválením a vydání zastupitelstvem města Chlumec.

2 Další procesní postup pořizování změny č. 2

Na úvod analýzy předkládáme varianty dalšího postupu města Chlumec, jelikož další postup je z pohledu rozhodujícího orgánu (zastupitelstva) naprosto stěžejní, a to rovněž



s ohledem na úpravu pořizování změny územního plánu stavebním zákonem. Právní úprava umožňuje v zásadě tři cesty, kterými se může zastupitelstvo Chlumce v současné procesní fázi změny č. 2 vydat.

1. Přistoupit k **vydání** změny č. 2.
2. Přistoupit k dalším **úpravám** změny č. 2.
3. Pořizování změny č. 2 zcela **zastavit**.

2.1.1 Vydání

V případě, že by se město Chlumec přes dále v této analýze popsané nedostatky ztotožnilo s aktuální podobou změny č. 2, je v jeho kompetenci na zasedání zastupitelstva schválit změnu č. 2 a v samostatné působnosti ji **vydat**.¹ Tento postup považujeme z právního pohledu za riskantní.

2.1.2 Úprava

V případě, že zastupitelstvo Chlumce nebude souhlasit s předloženou změnou č. 2 nebo s výsledky jejího projednání, **vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání**.² V takovém případě závisí na zastupitelstvu, jaké pokyny pořizovateli k úpravě uloží (k tomu viz dále v této kap.). Následně, podle povahy provedených úprav, bude s největší pravděpodobností následovat opět veřejné projednání upravené změny č. 2. V rozsahu provedených změn se mohou dotčené subjekty ke změně č. 2 opět vyjádřit. Po vypořádání námitek, připomínek a stanovisek dotčených orgánů přistoupí město Chlumec opět k vyhodnocení změny č. 2 z pohledu naplnění jeho požadavků uplatněných pořizovateli prostřednictvím pokynů, a rozhodne o dalším postupu, tedy zda změnu č. 2 vydá, opět vrátí s pokyny k dopracování, či zamítne.

2.1.3 Zamítnutí

V případě, že zastupitelstvo Chlumce nebude ochotné změnu č. 2 vůbec vydat, ani nevidí cestu k její úpravě formou udělení pokynů pořizovateli, zákon umožňuje pořizování změny č. 2 **zcela zastavit** formou usnesení zastupitelstva o zamítnutí

¹ § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („**stavební zákon**“).

² § 55b odst. 9 stavebního zákona.



vydání.³ Vzhledem k dosavadnímu průběhu pořizování se nám tato varianta jeví jako neefektivní a nevede k zamýšlenému rozvoji v území v přiměřeném časovém horizontu.

2.1.4 Shrnutí a doporučení

S ohledem na níže provedenou analýzu doporučujeme z pohledu právní jistoty jak v obsah, tak procesní postup pořizování, **podrobit změnu č. 2 úpravě prostřednictvím pokynů udělených pořizovateli k dopracování**.⁴ Obsahem pokynů zastupitelstva Chlumce směřovaných pořizovateli by měly být konkrétní požadavky na úpravu částí změny č. 2, které níže doporučujeme z právního pohledu upravit. Pokud shrneme okruhy, které by měly být podle našeho názoru dopracovány, jedná se o **doplnění přezkoumatelného odůvodnění a doplnění regulace etapizace** z hlediska technické infrastruktury a parkování. K efektivnímu řešení některých identifikovaných problematických částí považujeme za vhodné, aby zastupitelstvo Chlumce zvážilo využití institutu **plánovacích smluv** (k tomu viz níže v kap. 4 analýzy).

Předkládaná analýza poskytuje dostatečně identifikované konkrétní nedostatky změny č. 2 tak, aby je zastupitelstvo Chlumce mohlo prostřednictvím svých pokynů k úpravě vymezit a tyto zhojit.

3 Analýza

Na základě předloženého zadání jsme právní analýzu rozdělili do dvou okruhů s podrobnějším členěním. Kostru analýzy tak tvoří **určení rozhodné právní úpravy** z důvodu přijetí a nabytí účinnosti nového stavebního zákona, a dále samotné **věcné posouzení**.

Ve věcném posouzení se věnujeme otázkám vymezení nových zastavitelných ploch, dílčími úpravami v rámci zásobování pitnou vodou a odkanalizování území, podmínkami prostorového uspořádání společně se základními podmínkami ochrany krajinného rázu a etapizací.

³ § 55b odst. 9 stavebního zákona.

⁴ § 55b odst. 9 stavebního zákona.

3.1 Rozhodná právní úprava

Před přezkoumáním věcných témat změny č. 2 musíme přistoupit k vyřešení otázky rozhodné právní úpravy, kterou bude třeba aplikovat při posouzení změny č. 2, a to s ohledem k tomu, že 1. 7. 2024 nabytí účinnosti nový stavební zákon⁵.

Nový stavební zákon upravuje postup pořizování územních plánů, při němž došlo k nabytí účinnosti nové právní úpravy. Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona **zahájeno veřejné projednání** nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho **změny** nebo regulačního plánu nebo jeho změny, **dokončí se podle dosavadních právních předpisů**.⁶

Veřejné projednání změny č. 2 proběhlo 1. 6. 2023, tedy v době účinnosti starého stavebního zákona⁷. Podle přechodných ustanovení nového stavebního zákona tedy platí, že se **změna č. 2 pořizuje a toto pořizování se také dokončí podle dosavadních právních předpisů**.

Dále je třeba určit, co zákon považuje za dosavadní právní předpisy. Nový stavební zákon nabytí účinnosti dne 1. 1. 2024. S ohledem na přechodné období, které vymezuje nový stavební zákon od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024, se za **dosavadní právní předpisy považuje celý právní řád účinný ke dni 31. 12. 2023**.

3.1.1 Shrnutí

Analýza změny č. 2 vychází z právní úpravy účinné ke dni 31. 12. 2023. Tento závěr se týká jak procesních aspektů, tak požadavků plynoucích z právních předpisů. **Zákony používané v analýze jsme proto aplikovali ve znění do 31. 12. 2023, včetně stavebního zákona.**

3.2 Posouzení změny č. 2

Za účelem posouzení změny č. 2 je nutné, abychom identifikovali její obsah, jinými slovy, co změna č. 2 přináší do platného Územního plánu Chlumce a co si klade za cíl upravit. Ve změně č. 2 jsme určili tyto úpravy a doplnění Územního plánu Chlumec:

⁵ § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon („**nový stavební zákon**“), který pro účely územního plánování označuje za den nabytí účinnosti 1. 7. 2024. Toto datum se tak použije přednostně před datem nabytí účinnosti nového stavebního zákona jako celku, který připadá na 1. 1. 2024. Období mezi 1. 1. 2024 a 30. 6. 2024 nazývá zákon přechodným obdobím.

⁶ § 323 odst. 9 nového stavebního zákona.

⁷ § 52 stavebního zákona.



1. Vymezení nových zastavitelných ploch s označením ZM2/Z36 a ZM2/Z37, doplněných do tabulky zastavitelných ploch a koridorů s určením způsobu využití jako plocha R – rekreace a s vymezením specifických koncepčních podmínek.
2. Dílčí úpravy v kapitolách Zásobování vodou a Odvádění a likvidace odpadních vod, jež jsou z větší části vyvolány vymezením nových zastavitelných ploch.
3. Doplnění regulací do Podmínek prostorového uspořádání a základní podmínky ochrany krajinného rázu, a to rovněž z důvodu vymezení nových zastavitelných ploch.
4. Uvedení nových zastavitelných ploch do Etapy 1 v rámci stanovení pořadí změn v území (etapizace).

Každá jednotlivá úprava tak, jak je vymezena v bodech 1-4 bude níže samostatně vyhodnocena.

3.2.1 Vymezení nových zastavitelných ploch

V rámci vymezení nových zastavitelných ploch jsme se soustředili na **odůvodnění** těchto úprav v rámci změny č. 2. Stavební zákon společně se správním řádem klade na odůvodnění změny územního plánu určité požadavky⁸. Mezi tyto lze zařadit zejména **odůvodnění souladu změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování, odůvodnění splnění požadavků stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, jakož i zvláštních právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů státní správy, dále požadavky na tzv. komplexní odůvodnění přijatého řešení⁹, vyhodnocení splnění požadavků obsažených v rozhodnutí zastupitelstva o obsahu změny územního plánu pořizované zkráceným postupem, a konečně vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.** Obecné standardy na přezkoumatelné odůvodnění ve své ustálené judikatuře uvádí rovněž Nejvyšší správní soud, zejména jde o závěr, že v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést **důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů**, přičemž nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho **nepřezkoumatelnost**.¹⁰ Předestřené závěry judikatury NSS jsme při analýze změny č. 2 rovněž vzali v úvahu.

⁸ Zejména § 53 odst. 4 písm. b) až d) a odst. 5 písm. e) a f) stavebního zákona a § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („**správní řád**“).

⁹ S ohledem na spojitost hodnocení komplexního zdůvodnění přijatého řešení a otázek doplnění regulace technické infrastruktury v kap. j.4 odkazujeme na kap. 3.2.3 analýzy, ve které jsou závěry použitelné na obě řešení otázky.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu („**NSS**“) ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.



K odůvodnění **souladu změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování**, jímž se změna č. 2 zabývá v kap. d) Odůvodnění, můžeme uvést, že máme **pochybnosti o naplnění požadavku přezkoumatelnosti**. K tomu se blíže vyjadřuje NSS tak, že odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování nesmí obsahovat **pouze prázdné parafráze textu zákona**, jelikož to neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se změna č. 2 vydává.¹¹ K tomu uzavíráme, že odůvodnění změny č. 2 obsahuje podle našeho pohledu toliko závěr o souladu změny č. 2 s cíli a úkoly, ale **nenacházíme pro podporu těchto tvrzení žádné úvahy, jež by byly nadto přezkoumatelné**.

Dále jsme přistoupili k hodnocení naplnění zákonného požadavku na **odůvodnění změny č. 2 v otázce souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími právními předpisy**.¹² Tuto otázku jsme posuzovali souběžně s vyhodnocením souladu se zvláštními právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů státní správy¹³. Relevantní pasáž se nachází v kap. e) a f) Odůvodnění změny č. 2. Obdobně jako výše i v této věci konstatujeme, že **nenacházíme přezkoumatelné odůvodnění**. Při hodnocení obou otázek jsme dospěli k tomu, že Odůvodnění změny č. 2 obsahuje toliko závěry, které však nejsou podepřeny **žádnou úvahou, jež by bylo možné přezkoumat**.

Zastupitelstvo města Chlumec na svém 25. zasedání rozhodlo o pořízení změny Územního plánu Chlumec a o obsahu této změny postupem zkráceného pořizování usnesením ze dne 7. 9. 2022. Změna č. 2 je pořizována na návrhy fyzických osob¹⁴ Součástí rozhodnutí o pořízení je obsah změny, který pod písm. B) a C) požaduje z plochy smíšené nezastavěného území (NS) do **plochy rekreace (R), která rozšíří stávající rekreační plochy o novou zahrádkářskou kolonii**. Podle prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu¹⁵ musí odůvodnění změny č. 2 obsahovat vyhodnocení splnění požadavků obsažených v rozhodnutí zastupitelstva obce o obsahu změny územního plánu pořizované zkráceným postupem. Toto odůvodnění se nachází v kap. m) Odůvodnění změny č. 2, nicméně podle našeho právního posouzení se na tomto místě **nenachází přezkoumatelné odůvodnění**, jelikož je na tomto místě jen konstatování o splnění požadavků obsažených v rozhodnutí zastupitelstva města o obsahu změny č. 2 pořizované zkráceným postupem. Podle výsledné podoby změny č. 2 se v nově zastavitelných plochách nachází stavby o maximálním půdorysu 120 m², což podle

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86. Toto rozhodnutí NSS potvrzuje a navazuje na něj rozsudkem ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

¹² § 53 odst. 4 písm. c) a d) stavebního zákona.

¹³ K vyhodnocení zákonnosti odůvodnění vypořádání stanoviska Odboru životního prostředí Magistrátu města Ústí nad Labem („OŽP“) viz kap. 3.2.3 analýzy.

¹⁴ § 55a odst. 2 stavebního zákona.

¹⁵ Bod II. odst. 1 písm. b) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.



našeho názoru **nenaplníuje požadavky plynoucí z rozhodnutí zastupitelstva o rozšíření zahrádkářské kolonie,**

Stavební zákon vyžaduje provedení **vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.**¹⁶ Tato pasáž se nachází v kap. k) Odůvodnění změny č. 2. Podle Odůvodnění je naplněna potřeba vymezení nových zastavitelných ploch rekreace prokázána nedostatečným územním potenciálem v rámci ploch rekreace k uspokojení obyvatel. Současně Odůvodnění změny č. 2 uvádí přijatelnost tohoto návrhu také navázáním, resp. rozšířením dosavadních zastavitelných ploch. Rovněž v této části odůvodnění změny č. 2 **upozorňujeme na riziko jejího zrušení soudem z důvodu nedostatečného odůvodnění prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.** V tomto přístupu spatřujeme určité přezkoumatelné odůvodnění, ovšem s výhradou, že jde o pouze **částečně přezkoumatelnou úvahu**, jelikož tvrzený nedostatečný potenciál ploch rekreace není dále ničím odůvodněn ani podepřen např. analýzou nebo vyhodnocením na základě ověřitelných dat apod. Podle ustálené judikatury NSS podmínkám stavebního zákona neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité.¹⁷ **Úvahy predestinované NSS však v takové míře podrobnosti nenacházíme.**

Shrnutí

Jsme si vědomi toho, že změna č. 2 nepřináší zásadní úpravy Územního plánu Chlumec, a nemění se jí základní koncepce rozvoje. Nicméně přesto považujeme za vhodné **upozornit na výše identifikovaná pochybení v odůvodnění změny č. 2.** V případě napadení návrhem na zrušení opatření obecné povahy před soudem taková pochybení mohou rezultovat až ve zrušení vydané změny č. 2 z důvodu absence přezkoumatelného odůvodnění.¹⁸

3.2.2 Doplnění specifických koncepčních podmínek

V kap. c.2) Územního plánu Chlumec navrhuje změna č. 2 doplnit specifické koncepční podmínky do tabulky zastavitelných ploch a koridorů. Doplnění především vymezuje

¹⁶ § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona.

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87. Na toto rozhodnutí navazuje rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54.

¹⁸ Postupem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.



existující limity v území vycházející ze zvláštních právních předpisů, které je nutné naplnit. Dále se v rámci zastavitelné plochy ZM2/Z37 uvádí, že součástí plochy bude **umístění odstavňných veřejných parkovacích stání v minimálním počtu 20**. Odůvodnění zmiňuje jako důvod tohoto požadavku zlepšení dopravy v klidu a regulaci mimo soukromé pozemky.

V prvé řadě je podle našeho názoru problematická samotná povaha tohoto doplnění. **Není zřejmé**, zda se jedná o podmínku, kterou musí stavebník v ploše naplnit, či zda jde o doporučující charakter. Tuto nejasnost je podle nás nezbytné pro právní jistotu v území zpřesnit a odůvodnit. V tomto ohledu není ani jasné, který subjekt má za případně za úkol tato parkovací stání vybudovat. Pokud jde o obecný požadavek, měl by dopadat na město Chlumec z důvodu absence jasně stanovené podmínky. Podle našeho názoru však nemusí jít o zamýšlený dopad této regulace, a proto považujeme za vhodné **regulaci upravit**.

3.2.3 Dílčí úpravy v kapitolách Zásobování vodou a Odvádění a likvidace odpadních vod

Vymezení nových zastavitelných ploch s sebou potenciálně přináší **nové nároky na zásobování těchto lokalit vodou a také na odvádění odpadních vod z těchto území**. Změna č. 2 podle těchto potřeb upravuje kap. d.2.1.1) Zásobování vodou a d.2.1.2) Odvádění a likvidace odpadních vod (odkanalizování) v Územním plánu Chlumec. Odůvodnění těchto změn je uvedeno v kap. j.4) Odůvodnění a dále v rámci vypořádání stanovisek dotčených orgánů státní správy v kap. f) a v rámci vypořádání námitek oprávněných investorů ke změny č. 2 v kap. p.1.2) Odůvodnění. Tyto otázky vyhodnotíme vzhledem k jejich věcnému propojení společně.

Zákonnou povinností územního plánu je stanovit základní koncepci rozvoje území obce a koncepci veřejné infrastruktury.¹⁹ Veřejnou infrastrukturu definuje stavební zákon²⁰; patří do ní zejména veřejná technická infrastruktura, jež zahrnuje vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady a další.

Vymezení a stanovení podmínek a další požadavky na technickou infrastrukturu mají být v územním plánu s ohledem na výše uvedené zakotveno v koncepční rovině. V opačném případě by se obec vystavila riziku vydání územního plánu v rozporu s požadavkem kladeným na obecnost územního plánu, který nesmí zasahovat do

¹⁹ § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²⁰ § 2 odst. 1 písm. m) bod 2. stavebního zákona.



podrobností, o nichž náleží rozhodování stavebním úřadům²¹. Územní plán však není jediným nástrojem koncepčního plánování. Zvláštní právní předpisy ukládají orgánům veřejné správy zpracovat a přijmout další koncepční materiály, podle nichž je třeba stanovovat podmínky využití území. Nejčastějším výsledkem jsou dokumenty sloužící jako poklady pro zpracování územních plánů a dalších územně plánovacích dokumentací a ze kterých tyto územní dokumentace vychází a vytváří jejich syntézu při regulaci rozvoje území.

Výše uvedené je třeba posoudit jednak s ohledem k požadavkům konkrétních koncepčních dokumentů s ohledem na věcný obsah stanovisek dotčených orgánů státní správy a námitek oprávněných investorů, které byly ke změně č. 2 vzneseny, a rovněž s posouzením vypořádání těchto podnětů.

Souhrnně uvádíme, že stanovisko OŽP, námitka Povodí Ohře, s. p. a námitka od Severočeské vodovody a kanalizace, a.s. upozorňují, že **odkanalizování objektů v rámci soustředěné zástavby je nepřipustné prostřednictvím domovních ČOV nebo žump**. Dále uvádějí, že se nejedná v tomto případě o rekreační rozptýlenou zástavbu a charakter uvažované zástavby **odpovídá soustředěné výstavbě**. A konečně konstatují, že nelze z **kapacitních důvodů** vydat souhlas s napojením objektů v nově vymezených zastavitelných plochách na vodovod pro veřejnou potřebu. Tyto podněty vychází zejména z Plánu dílčího povodí Ohře, dolního Labe a ostatních přítoků Labe 2021-2027 („**Plán povodí**“). Plány dílčích povodí pořizují správci povodí podle své působnosti ve spolupráci s příslušnými krajskými úřady a ve spolupráci s ústředními vodoprávními úřady. Plány dílčích povodí schvalují podle své územní působnosti kraje.²² V plánech dílčích povodí dochází také k hodnocení povodňových rizik, potřeb užívání vodních zdrojů, a obsahují časový plán jejich uskutečnění.²³ **Tyto plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování.**²⁴ **Plán povodí je s ohledem na výše uvedené podkladem při pořizování změny č. 2 a je třeba z něj vyházet při jejím pořizování vycházet a postupovat v rámcovém souladu, a pokud je nutno se odchýlit, tuto věc odůvodnit.**

Předkládaná vyjádření ke změně č. 2 vypořádal **pořizovatel**²⁵ také s využitím Plánu povodí. Klíčovým argumentem, který pořizovatel v Odůvodnění změny č. 2 uvedl, je, že vymezením nových zastavitelných ploch **nevzniká soustředěná zástavba**. Naopak uvádí, že dojde k vytvoření rozvolněné zástavby, pro kterou Plán povodí nevyslovuje žádné požadavky. Dále je v rámci kap. komplexního zdůvodnění přijatého řešení

²¹ § 43 odst. 3 stavebního zákona.

²² § 24 odst. 13 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon („**vodní zákon**“).

²³ § 24 odst. 8 vodního zákona.

²⁴ § 23 odst. 2 vodního zákona.

²⁵ Městský úřad Chlumec, Muchova 267, 403 39 Chlumec.



v oblasti technické infrastruktury ve změně č. 2 ze strany pořizovatele uvedeno, že **nároky** nových zastavitelných ploch na technickou infrastrukturu budou **minimální** s tím, že nebude s ohledem na jejich rekreační charakter docházet k pravidelnému odběru pitné vody a odvádění odpadních vod. Je proto třeba, abychom stanovili, zda se v tomto případě jedná v rámci Plánu povodí o rozvolněnou nebo soustředěnou zástavbu.

Plán povodí stanovuje v kap. VI.1.7 opatření k zabránění a regulaci znečištění z bodových zdrojů. Území Chlumce se v rámci řešené otázky týká opatření s názvem **Zásady čištění odpadních vod a odkanalizování komunálních zdrojů**²⁶. List tohoto opatření popisuje současný stav odkanalizování tak, že vzniká celá řada nových obytných celků v lokalitách, kde není zajištěno centrální odkanalizování. K popisu stavu Plán povodí v listu opatření uvádí cíle, ve kterých volá u soustředěné zástavby z hlediska účinnosti čištění odpadních vod po nutnosti upřednostnění centrálního systému odkanalizování s odvedením odpadních vod na společnou čistírnu. Dále zmiňuje obecná pravidla a doporučení k dosažení uvedeného cíle, zejména se jedná o nepřípustnost využití žump a domovních ČOV u soustředěné zástavby s tím, že lze těchto opatření využít pouze výjimečně v případě rozvolnění zástavby a ojedinělé zástavby samostatnými rodinnými domy. Plán povodí zmiňuje pojem **obytné celky** a uvádí jej jako soustředěná výstavba dvou a více rodinných domů. Dále požaduje Plán povodí, aby u nových rozvojových ploch určených pro bydlení (vymezených v územních plánech obcí) bylo nejdříve vybudováno centrální odkanalizování oddílnou kanalizací s odvedením odpadních vod na centrální ČOV.

S ohledem k tomu, že v Územním plánu Chlumec je v kap. d.2.1.2) uvedeno, že rozvoj kanalizace (*pozn. autorů analýzy: mylné označení kanalizace opraveno v rámci změny č. 2 na vodovod*) je navržen v souladu s Plánem rozvoje vodovodů a kanalizací Ústeckého kraje („**Plán rozvoje**“), je třeba, abychom při hodnocení otázky odůvodnění úprav regulace veřejné technické infrastruktury ve změně č. 2 vycházeli také z tohoto podkladu.

Plán rozvoje obsahuje koncepci řešení zásobování pitnou vodou, včetně vymezení zdrojů povrchových a podzemních vod, uvažovaných pro účely úpravy na pitnou vodu, a koncepci odkanalizování a čištění odpadních vod na území daného kraje.²⁷ Je **podkladem pro zpracování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace** a plánu dílčího povodí podle vodního zákona pro činnost vodoprávního úřadu, úřadu územního plánování, stavebního úřadu a pro činnost obce a kraje v samostatné i přenesené působnosti.²⁸ Plán rozvoje zajišťuje a schvaluje kraj

²⁶ S označením OHL30700004 a přiděleným Listem opatření, který obsahuje podrobnosti tohoto opatření.

²⁷ § 4 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu („**ZoVaK**“)

²⁸ § 4 odst. 6 ZoVaK.



v samostatné působnosti.²⁹ Obce mají zákonnou povinnost v samostatné působnosti dbát o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce, zajištěním jeho **zpracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací.**³⁰ S ohledem na výše uvedené uzavíráme, že Plán rozvoje je obdobně jako Plán povodí **podstatným podkladem pro zpracování změny č. 2 a je třeba z něj vycházet a důkladně odůvodnit každé případné odchýlení.**

Zatímco Plán povodí se vyjadřuje k podmínkám a požadavkům k odkanalizování především soustředěných zástaveb, Plán rozvoje podobné rozlišování neuvádí. V Souhrnné zprávě hovoří Plán rozvoje o nutnosti realizace záměrů v obci v oblasti zásobování vodou z veřejného vodovodu, navýšení počtu připojených obyvatel na stávající vodovody a výstavbu vodovodů v **rozvojových zónách**. Z obou koncepčních dokumentů v oblasti vod, vodovodů a kanalizací, dospíváme k závěru, že jak **Plán povodí, tak Plán rozvoje usilují a kladou důraz na zvyšování počtu objektů, které jsou napojeny na vodovod a kanalizaci pro veřejnou potřebu.** Plán povodí v tomto ohledu zmiňuje především obytné celky, které uvádí jako soustředěnou výstavbu dvou a více rodinných domů, nicméně podle našeho názoru nelze tyto pojmy brát jako definici takto uváděné zástavby bez dalšího. Plán povodí není dokumentem, který by precizně uváděl typy zástavby, ale vyslovuje se především k technické infrastruktuře v určitých celcích, ve kterých je provozována lidská činnost. Tento závěr pak doplňuje Plán rozvoje, který tyto podrobnosti již nerozlišuje a orientuje se na rozvojové zóny. Ani tento pojem není legislativně definovaný, nicméně syntézou požadavků z Plánu povodí a Plánu rozvoje **dopíváme k závěru, že směřují obecně k nově vznikajícím relativně soustředěným objektům, které nevznikají zcela osamoceně, ale v rámci souboru těchto objektů.**

Na základě toho se domníváme, že **nelze jednoznačně stanovit**, že se požadavky obou plánů nemohou vztahovat na nově vymezené zastavitelné plochy změnou č. 2. Naopak se kloníme k závěru, že se na tyto **plochy rekreace ZM2/Z36 a ZM2/Z37 spíše vztahují a odklon od jejich naplňování je třeba ve změně č. 2 pečlivě odůvodnit.** Nicméně takové odůvodnění v návrhu změny č. 2 postrádáme.

Využití příkré argumentace rozvolněnou zástavbou ze strany pořizovatele považujeme za určité riziko rovněž s ohledem k tomu, že přístup změny č. 2 v oblasti technické infrastruktury ve vztahu k nově vymezeným zastavitelným plochám byl vytknut také ze strany dotčeného orgánu státní správy, a sice OŽP. Pořizovatel však uvedl v kap. j.4) Odůvodnění změny č. 2, že všechny dotčené orgány vyslovily souhlas s navrhovaným

²⁹ § 4 odst. 1 ZoVaK.

³⁰ § 26 odst. 1 písm. a) ZoVaK.



vymezením nových zastavitelných ploch. Toto tvrzení pořizovatele tak považujeme za **problematické, jelikož může způsobit rozpor změny č. 2 se stavebním zákonem³¹**. V kap. j.4) Odůvodnění změny č. 2 se dále uvádí, že navrhované zastavitelné plochy budou mít **minimální nároky na technickou infrastrukturu** s ohledem k tomu, že jsou navrženy s rekreační funkcí. Tento závěr je však záhy v Odůvodnění **popřen** připuštěním nutnosti napojení objektů v nově vymezených zastavitelných plochách rekreace na veřejné systémy **v případě intenzifikace jejich využívání**. Také tento vnitřně rozporný závěr v Odůvodnění změny č. 2 považujeme za **problematický**, a to jednak z pohledu jeho přezkoumatelnosti, a dále podle našeho názoru toto konstatování připouští faktickou změnu způsobu využívání ploch rekreace na plochy určené k trvalému využívání, např. formou bydlení. Dále pořizovatel vypořádal stanovisko OŽP odkazem na publikaci s názvem Charakter a struktura zástavby městských sídel v územních plánech, vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj a Ústavem územního rozvoje v roce 2022. Podle našeho názoru však není odůvodnění vypořádání stanoviska OŽP odkazem tento dokument vhodné. V první řadě se nejedná o metodický pokyn, který by byl závazný pro správní orgány, ale o odbornou publikaci. Dále je uvádíme, že vidíme rozdíl mezi charakterem zástavby v územních plánech, který má za cíl upřesnit plošné a prostorové uspořádání daného sídla, zatímco problematika koncepce technické infrastruktury do těchto intencí nezapadá a spíše se odvíjí od **stanovení hranice míry zastavěnosti pro potřeby zásobování pitnou vodou a odkanalizování území**. Další uváděné zdroje v rámci vypořádání stanoviska OŽP, zejména odkaz na přednášky arch. F. Pospíšila, považujeme za **nepřezkoumatelné**.

Nadto uvádíme, že změna č. 2 doplňuje Národní plán povodí Labe a výše zmíněný Plán povodí do Územního plánu Chlumec v kap. d.2.1.2) písm. a. Odvádění a likvidace odpadních vod (odkanalizování), aniž by bylo v Odůvodnění zmíněno, jak se tato v regulaci území odrazí, či co z této úpravy (doplnění) dále vyplývá. S ohledem na výše uvedenou judikaturu NSS³² **upozorňujeme na riziko nepřezkoumatelnosti** samotného doplnění obou plánů povodí do textu změny č. 2 v kap. d.2.1.2) odst. a. Jsme si vědomi propojení mezi odůvodněními vypořádání stanovisek a námitek, jak vyplývá z výše uvedeného, a doplněním plánů povodí, nicméně nelze domýšlet takovýmto postupem odůvodnění změny č. 2, a z tohoto důvodu na tento nedostatek v Odůvodnění **upozorňujeme**.

Konečně změna č. 2 vymezuje v rámci nových zastavitelných ploch **retenční nádrž** za účelem zpomalení odtoku dešťových vod a kvalitního hospodaření se srážkovými vodami. Toto opatření hodnotíme jako souladné s obecným cílem vodního zákona směřujícím k ochraně vodních poměrů a vodních zdrojů. Odůvodnění vložení tohoto

³¹ § 53 odst. 4 písm. d) stavebního zákona.

³² Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.



opatření jsme posoudili jako poměrně stručné, nicméně v kontextu účelu retenční nádrže v souvislosti s novými zastavitelnými plochami za **odpovídající**.

Shrnutí

Podle našeho právního názoru se vyskytují ve změně č. 2 **nedostatky odůvodnění dílčích úprav kapitol věnující se technické infrastruktuře**, především otázkám zásobování vodou a odkanalizovaní ve vztahu k vymezení nových zastavitelných ploch. Tyto nedostatky jsme identifikovali také s ohledem na odůvodnění stanovisek a námitek uplatněných ke změně č. 2. Nelze s jistotou odhadovat výsledek potenciálního soudního řízení o zrušení změny č. 2 z důvodů uvedených v této podkapitole, nicméně uzavíráme, že **riziko** zrušení změny č. 2 v tomto ohledu vzhledem ke shora vytýkaným nedostatkům **nelze zcela vyloučit a kloníme se k závěru, že se o vady jedná**.

3.2.4 Podmínky prostorového uspořádání a základní podmínky ochrany krajinného rázu

Do podmínek prostorového uspořádání a základních podmínek ochrany krajinného rázu se změnou č. 2 doplňuje limit výšky pro nové zastavitelné plochy ve výši jednoho nadzemního podlaží s plochou vegetační střechou zakomponovanou do svahu pozemku. Současně se zavádí limit zastavitelnosti plochy o velikosti **maximálně 120 m² pro hlavní stavbu**.

Pro výše uvedené prostorové regulaci však **absentuje jakékoliv odůvodnění**. Máme za to, že přijaté řešení je sice v souladu se zákonem, nicméně může být zatíženo vadou nedostatečného přezkoumatelného odůvodnění. Tento závěr platí tím spíše, že obecně v plochách rekreace Územní plán Chlumce stanovuje maximální zastavěnou plochu pro stavby pro rekreaci v rozsahu 75 m² pro pozemky do 1 000 m², a v rozsahu 100 m² pro pozemky nad 1 000 m². Nová úprava vymezuje hustější zástavbu, než platí pro zbylé plochy rekreace, aniž by toto odchýlení změna č. 2 odůvodňovala.

Dále upozorňujeme, že konstrukce regulativu **může způsobit výkladové obtíže**, jelikož formulace „*pro plochy ZM2/36 a ZM2/37 platí max. zastavěná plocha 120 m² pro hlavní stavbu.*“ připouští výklad, že každá z obou zastavitelných ploch, nikoliv jednotlivých pozemků, smí být zastavěna právě jednou hlavní stavbou o velikosti nanejvýš 120 m², což podle našeho názoru nebyl úmysl pořizovatele.



3.2.5 Etapizace

Nově vymezené zastavitelné plochy rekreace jsou přiřazeny změnou č. 2 do Etapy 1 s odůvodněním, že **nejsou dány žádné podmínky** pro tyto plochy, které by zohledňovaly potřebu předem vyřešit možné problémy v území.

Pořadí změn je pro nové plochy přiřazeno s ohledem k tomu, že u nich podle pořizovatele **není třeba řešit napojení na veřejnou technickou infrastrukturu**. Takový přístup jsme však výše v kap. 3.2.3 analýzy označili za **problematický**. To se může projevit také do regulace etapizace. K tomu je nutno uvést, že Územní plán Chlumec v kap. d.2.1.2) Odvádění a likvidace odpadních vod podmiňuje napojení staveb a zařízení na veřejnou kanalizaci v plochách změn **dostavbou ČOV Chlumec** a případné napojení na ČOV Ústí nad Labem a dostavbou kanalizačních řadů.

Na základě výše uvedeného doporučujeme prostřednictvím úpravy změny č. 2 **doplnit etapizaci** tak, aby bylo řešena technická a dopravní infrastruktura, zejména tedy **odkanalizování a zásobování vodou** a dále **otázka parkovacích stání** v rámci zastavitelných ploch. **Stanovení etapizace** umožňuje prioritně vybavit, tedy vybudovat pro nově vymezené zastavitelné plochy **technickou infrastrukturu** v podobě vedení **vodovodu a kanalizace**, a současně umožňuje podmínit **zajištění parkovacích stání**, a to jako podmínku před tím, než Územní plán Chlumce umožní zahájit výstavbu v nových plochách. V těchto otázkách se stanovení etapizace její jako efektivní regulace rozvoje území.

4 Závěr analýzy

Změna č. 2 podle provedené analýzy vykazuje vady, pro které nelze vyloučit její zrušení v rámci soudního řízení o zrušení opatření obecné povahy. S ohledem k tomuto závěru **doporučujeme zvážit formou pokynů zastupitelstva k úpravě doplnění změny č. 2** tak, aby se těmito vadám mohlo předejít v procesní fázi, ve které je tento postup možný.

Dále doporučujeme zvážit **využití institutu plánovacích smluv**. Tento nástroj územního rozvoje využívají samosprávy za účelem vyjasnění účasti developerů a investorů na nákladech na vybudování technické a dopravní infrastruktury v nově vymezených zastavitelných plochách, což je případ nových ploch ve změně č. 2. Na tomto místě pouze stručně uvádíme, že právní úprava poskytuje

1. tzv. **podmíněné plánovací smlouvy**, které jsou vymezeny územním plánem jako podmínka pro rozhodování v území, a



2. tzv. **dobrovolné plánovací smlouvy**, které se v územním plánu výslovně nevyskytují, ale samospráva o nich vyjednává s investory, kteří hodlají na jejím území uskutečnit záměry, které vyvolávají nové nároky a dopravní a technickou infrastrukturu.

S ohledem k tomu, že ve změně č. 2 se regulace zabývá parkovacími stáními (dopravní infrastruktura) a regulacemi odkanalizování a zásobování vodou (technická infrastruktura), domníváme se, že plánovací smlouva může tyto otázky efektivně řešit. K tomu doplňujeme, že podle § 131 odst. 3 písm. e) nového stavebního zákona se stavebník může v plánovací smlouvě zavázat **poskytnutí peněžního nebo věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace**. Jelikož je změna č. 2 pořizována na základě návrhu vlastníků dotčených pozemků a jejím obsahem je vymezení nových zastavitelných ploch rekreace, nepochybně touto změnou má dojít k významnému **zhodnocení dotčených pozemků poskytnutím tzv. plánovací výhody**, kdy je využití institutu plánovací smlouvy zcela namístě.³³

³³ k tomu srov. kap. 4.2. Metoda výpočtu výše plnění odvozená z navýšení hodnoty pozemku územně plánovací dokumentací, v publikaci MMR „Plánovací smlouvy - pomůcka k aplikaci“ <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/publikace-a-odborne-texty/planovaci-smlouvy>

