



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci navrhovatelů: a) J. B., b) JUDr. L. M., c) M. J., d) Ing. J. Ř., všichni zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Město Tišnov**, se sídlem náměstí Míru 111, Tišnov, zastoupené Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Tišnov, ze dne 5. 9. 2016, čj. ZM/03/5/16, v části vymezující plochu P5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ing. J. S., II) J. L., III) M. K., IV) S. K., V) Mgr. M. P., VI) J. M., VII) I. M., VIII) Ing. M. P., v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2017, čj. 63 A 1/2017-268,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podaným návrhem se navrhovatelé u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení výše označeného opatření obecné povahy – územního plánu Tišnov (dále též „ÚP Tišnov“ nebo „ÚP“), v části vymezující plochu P5. Krajský soud

pokračování

rozsudkem uvedeným v záhlaví tento návrh dle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl jako nedůvodný. Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel a) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[2] V napadeném rozsudku krajský soud konstatoval, že všichni navrhovatelé jsou legitimováni k podání návrhu z důvodu vlastnictví nemovitostí ležících v blízkosti plochy P5 a stěžovatel i z důvodu, že v procesu pořizování územního plánu vystupoval jako zástupce veřejnosti.

[3] Krajský soud dovodil, že regulace budoucí zástavby plochy P5 je nastavena tak, že maximální výška zástavby v této ploše je stanovena na kótě 285 m n. m. výškového systému Bpv. Takto provedená výšková regulace je srozumitelná a jednoznačná. V tomto ohledu územní plán splnil svůj úkol rámcové úpravy využití tohoto území, resp. prostorového uspořádání plochy P5, neboť od něj nelze očekávat detailní úpravu všech parametrů budoucí výstavby. Územní plán stanovil povinnost zpracování územní studie, která navrhne a doporučí optimální řešení dané lokality (přitom však bude dodržen rámec max. výšky zástavby 285 m n. m., charakteru okolní zástavby a omezení vyplývajících z krajinného rázu). Odkaz na územní studii, která zpřesní podmínky budoucího využití území je dle krajského soudu zcela legitimní a v souladu s § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 15. 4. 2016 (dále jen „stavební zákon“).

[4] Stanovit výškovou regulaci s využitím nadmořské výšky je dle rozsudku krajského soudu ze dne 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227, č. 2885/2013 Sb. NSS, možné. Závěr uvedený v tomto rozsudku potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 17/2015-41. Toto určení maximální výšky je srozumitelné a určité. Dle krajského soudu je zřejmé, že určením maximální výšky zástavby došlo k určení výšky v metrech nad mořem, kterou nesmí žádná stavba v dotčené ploše přesahovat.

[5] Dle § 43 odst. 1 stavebního zákona je účelem územního plánu mj. stanovení podmínek pro využití zastavitelných ploch. Tato úprava je podrobně definována v části I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška o územním plánování“), kde je stanoveno, že textová část ÚP obsahuje: stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je to možné, pak stanovit i přípustné využití, nepřípustné využití, popř. stanovit podmíněně přípustné využití těchto ploch; a stanovit podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek krajinného rázu (**např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních poměrů a intenzity jejich využití** [pozn. zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud vzhledem k důležitosti právní úpravy pro další posouzení]). Dle výše uvedené rekapitulace, vydaný ÚP stanovuje hlavní využití (převážně pro bydlení, dále pro občanské vybavení, služby, atd.), přípustné využití (pozemky bytových a rodinných domů, pozemky občanského vybavení, atd.), nepřípustné využití (pozemky staveb, zařízení a činnosti, které narušují kvalitu prostředí, atd.) a podmíněně přípustné využití (pozemky staveb a zařízení, které nenarušují užívání staveb a zařízení ve

svém okolí, atd.). Vydaný ÚP tedy naplňuje podmínky dané vyhlášky. Tato vyhláška však uvádí pouze demonstrativní výčet podmínek prostorového uspořádání, proto není nezbytně nutné, aby ÚP stanovil všechny podmínky pro plochu P5. Výrok ÚP ve vztahu k ploše P5 stanoví tři ze čtyř uvedených podmínek.

[6] Vydaný ÚP je v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 9 AOs 2/2013-118, ve věci územního plánu obce Černolic (dále jen „rozsudek Černolice“), dle kterého vymezení maximální výšky zástavby lze považovat za dostatečné stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, přičemž bližší určení podmínek lze přenechat územní studii, případně stavebnímu úřadu, pokud by podmínka zpracování územní studie uplynutím času zanikla

[7] Dle krajského soudu není nutné stanovit regulaci formou počtu nadzemních podlaží. ÚP nastavil výše uvedené limity na základě studie ze září roku 2014 s názvem „Posouzení vlivu záměru na krajinný ráz – plocha přestavby P5 v k. ú. Tišnov“ (dále jen „studie posouzení vlivu z roku 2014“). Při řešení možné zástavby v horní části plochy P5 zpracovatel pracoval s následujícími variantami: 1. vysokopodlažní bytový dům – dle inspirace sousedním panelovým sídlištěm s osmipodlažními domy v ulicích Halasova a Mánesova (300 – 320 m n. m.), ta by však nejbližší zástavbu přechýlala o 20 m, proto šlo dle zpracovatele o krajně nevhodné řešení z pohledu ochrany krajinného rázu; 2. Nízkopodlažní bytový dům – opět inspirace panelovou zástavbou ve shora uvedeném sídlišti, avšak s maximálně 4 nadzemními podlažími (do cca 291 m n. m.), zástavba by mohla splynout s okolní zástavbou, proto dle zpracovatele jde o variantu přípustnou; 3. Rodinné domy/viladomy – s 3 nadzemními podlažími s podkrovím s výškou cca do 281 m n. m., korespondující s okolní hladinou zástavby na obou stranách svahu, z hlediska ochrany krajinného rázu varianta preferovaná (pomine-li se varianta nulová, tedy varianta bez zástavby). Krajský soud konstatoval, že maximální přípustná hladina zástavby byla stanovena mezi variantou preferovanou (281 m n. m.) a přípustnou (291 m n. m.), a to blíže k variantě preferované. Jak plyne z vydaného územního plánu, účelem stanovení maximální výškové hladiny zástavby bylo vyloučit výstavbu nežádoucích pohledových dominant, zabránit tím narušení panoramatu Klucaniny a zároveň ochránit veřejný zájem na uspokojování potřeb obyvatel města vyloučením příliš svazující výškové regulace vzhledem k tomu, že plocha P5 je pro svou polohu urbanisticky významná. Pro značnou složitost terénu byla stanovena podmínka pro rozhodování o změnách v tomto území zpracování územní studie, která navrhne a doporučí optimální řešení. V případě pozbytí platnosti podmínky pořízení územní studie by plocha P5 nezůstala bez jakékoliv prostorové regulace. ÚP jednoznačně stanovil výškovou hladinu zástavby a z rozsudku Černolice plyne, že bližší určení podmínek prostorového uspořádání lze přenechat nejen územní studii, ale případně i stavebnímu úřadu, pokud by podmínka pořízení územní studie uplynutím času zanikla. Z § 30 stavebního zákona vyplývá, že územní studie má kromě navrhování možných řešení určitých problémů též tyto prověřovat a posuzovat. Takový přístup potvrzuje i § 43 odst. 2 stavebního zákona, který stanoví, že v územním plánu lze vymežit plochu, v níž bude rozhodování o změnách v území podmíněno mj. zpracováním územní studie. V případě plochy P5 byla stanovena maximální výšková hladina zástavby s cílem vyloučit výstavbu nežádoucích pohledových dominant a zabránit tak narušení panoramatu Klucaniny. Stávající zástavba po stranách plochy P5 již vytváří

pokračování

výškově výrazné panorama při úpatí kopce Klucaniny a dostavba plochy P5 by jej pak měla citlivě dotvořit.

[8] Úkolem územního plánu není předjímat přesný tvar, výšku staveb, jejich konkrétní půdorys či umístění. Odkaz ÚP na podmínku posouzení vlivu změn v území na krajinný ráz bude představovat podrobné prověření vhodnosti navrhovaných řešení změn v území z hlediska prostorového uspořádání včetně výškové hladiny zástavby. I přes určité záměry vlastníka pozemků v ploše P5 není možné přesně předvídat, jaká konkrétní zástavba bude v ploše P5 v budoucnu realizována, a proto podmínka detailního posouzení jakéhokoliv budoucího konkrétního záměru z hlediska vlivu na krajinný ráz je vhodnější, než podrobná regulace na základě studie vztahující se pouze k jednomu konkrétnímu záměru. Požadavek navrhovatelů na podrobnější regulaci plochy P5 je tak dle krajského soudu v rozporu s úkoly územního plánu.

[9] Námitka nepřezkoumatelnosti není dle krajského soudu důvodná. Z ÚP jednoznačně vyplývá, že limitní výška 285 m n. m. byla stanovena na základě studie posouzení vlivů z roku 2014 a dále dokumentu „Geodetické zaměření hřebenů střech Areál Pily Tišnov – Trnec“ (dále jen „geodetické zaměření“). Z těchto dvou dokumentů vyplynulo, že výška hřebene střechy rodinného domu na východní straně lokality pily v SV části plochy P5 činí 285,99 m n. m. a spojnice mezi hřebenem střechy tohoto domu a kótou výšky nejbližšího výškového obytného domu je 320,67 m n. m. nezastíní v dálkových panoramatických pohledech přilehlý kopec Klucaninu, který se uplatňuje jako významná přírodní dominant a přírodní rámeček.

[10] Studie posouzení vlivů z roku 2014 se v ploše P5 zabývala primárně otázkou vlivu nejvyšších hladin potenciální zástavby na krajinný ráz. Maximální výška hladiny zástavby byla pořizovatelem v ploše P5 stanovena zejména proto, aby byla vyloučena excesivní zástavba v uvedené ploše (bez ohledu na konkrétní umístění stavby). Není proto důvodná námitka, že ÚP nezohlednil svažitost terénu.

[11] Navrhovatelé namítali, že ÚP nestanovil žádné podmínky, kterými by zabránil nekontrolovatelné výstavbě mnohapatrových bytových domů či komerčních objektů, v čemž spatřují zásah do jejich vlastnického práva spočívající ve ztrátě pohody bydlení či omezení užívání jejich nemovitostí v takové kvalitě jako doposud. Dle krajského soudu využívání plochy P5 dlouhodobě nekorespondovalo s cíli města při naplňování veřejného zájmu. Příklon k vymezení plochy P5 jako plochy smíšené obytné umožnil v dalším vývoji umístit zařízení občanského vybavení veřejného i komerčního, které, jak plyne z odůvodnění ÚP, v této části města dosud chybí. Současně má být plocha využita i k bydlení, neboť k bydlení slouží i plochy navazující. ÚP umožňuje naplnění potřeb občanů města, koresponduje s úkoly územního plánování a též vyvažuje či koordinuje potřeby nebo zájmy soukromé se zájmem veřejným.

[12] Zpochybňování možných konkrétních stavebních záměrů je nutné řešit až v rámci územního či stavebního řízení. ÚP nemůže z povahy věci řešit takové konkrétní problémy, jako jsou přesný tvar a výška staveb, konkrétní umístění či půdorys staveb atd. V případě plánované výstavby v dolní části plochy P5 budov vysokých 25 metrů by měl zasáhnout stavební úřad například v rámci vedeného územního řízení. Dle rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145, ve věci umístění stavby v k. ú. Plotiště nad Labem (dále jen „rozsudek Plotiště nad Labem“), stěžovatelé ani jiné osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, nemají subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. V původním územním plánu byla plocha P5 součástí ploch výrobních aktivit k umístění výrobních podniků, kapacitních skladů a provozoven služeb. Skutečným způsobem využití této plochy byla výroba řeziva na jednorámové pile s postupným zaváděním výroby truhlářské. Je tak zřejmé, že již v předchozím období provoz na této ploše snižoval pohodu bydlení nejen navrhovatelů.

[13] Jiné zastavitelné plochy měly zpravidla stanoven maximální počet podlaží, avšak tyto plochy dle krajského soudu neměly složitý terén a byly urbanisticky či strategicky méně významné.

[14] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-85, navrhovatelům nepřísluší námitky týkající se eventuálních nevratných zásahů do krajinného rázu, neboť nemají s vlastnictvím jejich nemovitostí žádnou souvislost.

II. Obsah kasační stížnosti

[15] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Stěžovatel namítal, že ÚP nestanoví pro plochu P5 dostatečné podmínky plošného a prostorového uspořádání krajinného rázu, což předpokládá § 43 odst. 1 stavebního zákona a dále ustanovení části I. odst. 1 přílohy 7 písm. c) a f) vyhlášky o územním plánování. Tyto podmínky nelze doplnit územní studií nebo regulačním plánem. S tímto závěrem souhlasil i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, čj. 50 A 7/2013-130, a rozsudek Černolice.

[17] S ohledem na svažité terén v ploše P5 nastavená výšková regulace umožňuje v ploše umístit stavby s výškou cca 25 metrů, proto se fakticky nejedná o takovou regulaci, která by mohla účinně ochránit krajinný ráz v daném území. Z hlediska krajinného rázu je cennou hodnotou kopec Klucanina, proto měl ÚP stanovit podmínky pro ochranu této přírodní dominanty, přičemž velmi vysoké stavby by na ni zastínily výhled.

[18] S posouzením krajského soudu, že v případě plánované výstavby 25 metrových staveb má zasáhnout stavební úřad v územním či stavebním řízení, stěžovatel nesouhlasí. Z rozsudku Plotiště nad Labem plyne, že dotčení vlastníci a veřejnost se mají proti konkrétnímu způsobu využití určité plochy bránit již ve fázi územního plánu. Obdobné plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 2 As 37/2015-46, č. 3322/2016 Sb. NSS, ve věci kolaudačního souhlasu k novostavbě autosalónu Pronto Camper (dále jen „rozsudek Pronto Camper“).

[19] Podmínka uvedená na str. 49 ÚP, na kterou odkázal krajský soud, a to respektování výškové hladiny zástavby, se týká zastavěných a zastavitelných ploch, nikoliv ploch přestavby.

pokračování

[20] Vyhláška o územním plánování stanoví demonstrativně čtyři podmínky ochrany krajinného rázu. Čtvrtou podmínku (stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití) na rozdíl od jiných ploch přestavby či zastavitelných ploch ÚP pro plochu P5 nestanovuje. Druhá (charakter zástavby) a třetí podmínka (struktura zástavby) je stanovena velice obecně a neurčitě, že z nich žádné závazné podmínky plošného a prostorového uspořádání ani podmínky ochrany krajinného rázu nelze dovodit.

[21] Stěžovatel vystupoval nejen jako vlastník sousední nemovitosti, ale také jako zástupce veřejnosti, proto mohl vznášet námitky týkající se eventuálních nevratných zásahů do krajinného rázu.

[22] Za účinnou regulaci nelze považovat podmínku zpracování územní studie, neboť územní studie je územně plánovacím podkladem, který není samostatně soudně ani administrativně přezkoumatelný a do procesu jejího pořizování se, na rozdíl od územního plánu, nemůže zapojit dotčená veřejnost. Navíc podmínka pořízení územní studie může pozbyt platnosti, jelikož podle § 43 odst. 2 stavebního zákona v případě podmínění rozhodování územní studií marným uplynutím stanovené lhůty (v případě plochy P5 čtyřleté) omezení změn v území zaniká.

[23] Z geodetického zaměření neplyne, že spojnice mezi hřebenem střechy v severovýchodní části plochy P5 a kótou výšky nejbližšího výškového obytného domu nezastíní v dálkových panoramatických pohledech přilehlý kopec Klucaninu. Není ani zřejmé, proč za relevantní byla vzata právě střecha osmipodlažního panelového domu, který je od plochy P5 vzdálen 300 metrů, přičemž tento objekt výrazně narušuje pohled na kopec Klucanina a naprosto nerespektuje dřívější okolní zástavbu.

[24] Studie posouzení vlivu z roku 2014 uvažovala o třech variantách zástavby pouze v části bydlení za střediskem, nikoliv vzhledem k celé ploše P5 a za nejvhodnější variantu stanovila variantu nulovou, tedy bez výstavby se situováním zeleně. ÚP se měl vyjádřit, proč se nepřiklonil k této preferované variantě, nebo alespoň ke druhé preferované variantě. Závěr krajského soudu, že se studie posouzení vlivu z roku 2014 zabývala otázkou vlivu nejvyšších hladin zástavby na krajinný ráz, je nesprávný, neboť je jednoznačné, že i potenciální umístění přibližně 25 m vysokých staveb v nižší části plochy P5 vytvoří novou významnou vizuální bariéru, která naruší krajinný ráz daného území.

[25] Krajský soud uvedl, že při stanovení regulativů ÚP vycházel z hodnocení ekonomického aspektu možné výstavby pro občany města a střednědobých a dlouhodobých plánů města. Toto tvrzení je však ničím nepodložené a jedná se o doslovné převzetí tvrzení odpůrce. Obdobné platí o tvrzení o strategickém významu plochy P5. Dle stěžovatele je dotčená lokalita z hlediska občanského vybavení vybavena dostatečně.

[26] ÚP nepřiměřeně upřednostnil zájem vlastníka pozemků v ploše P5 a na jeho podnět zrušil v dané ploše původně navrženou výškovou regulaci formou počtu nadzemních podlaží a nahradil ji neurčitou a zcela benevolentní hranicí 285 m n. m a odkazem na posouzení v rámci územní studie. Není proto pravdivé tvrzení krajského soudu, že ÚP

koordinoval soukromé zájmy jednotlivých vlastníků. Zájem jednoho vlastníka nelze zcela upřednostnit před právy jiných vlastníků a před ochranou krajinného rázu. Bylo potřeba tato práva vzájemně vyvažovat tak, aby byl dodržen požadavek na minimalizaci zásahů.

[27] Všechny nové zastavitelné plochy či plochy přestavby mají přímo v ÚP stanovenou intenzitu využití nebo maximální počet podlaží. Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že u těchto jiných ploch šlo o méně složitý terén.

III. Vyjádření navrhovatelky c) a odpůrce ke kasační stížnosti

[28] K podané kasační stížnosti se vyjádřila navrhovatelka c). Dle jejího názoru nebude stavební úřad, resp. Odbor životního prostředí Městského úřadu Tišnov, v rámci územní studie dostatečně bránit zájmy na zachování minimálního vlivu stavby na životní prostředí. O provedení územní studie žádala již v průběhu řízení o pořízení územního plánu. Domnívá se, že vzhledem k tomu, že žádná územní studie nebyla provedena, nebude se na ploše P5 vyskytovat žádná zeleň. Nyní se na ploše P5 vyskytuje řada chráněných živočichů a tři lípy. Studie posouzení vlivu z roku 2014 je vnitřně rozporná a neměla být vůbec v rozsudku uváděna. Odkaz na turistickou mapu Tišnova je matoucí, jelikož neodpovídá realitě. Panelové domy na ulici Mánesova jsou necitlivým zásahem do krajinného rázu a není zřejmé, proč by se mělo v podobně nevhodném zacházení s krajinným rázem pokračovat. Soudy mají v procesu přezkumu územního plánu bránit jedince před excesy. Vystavení 25 metrových staveb těsně pod kopcem Klucanina takovým excesem je.

[29] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel upravit závěry, ke kterým dospěly Krajský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 50 A 7/2013 a Nejvyšší správní soud v rozsudku Černolice. Z těchto rozhodnutí plyne, že stanovení výškového limitu zástavby prostřednictvím stanovení podmínky výstavby pouze rodinných domů je dostatečným vymezením prostorového uspořádání a bližší vymezení podmínek je možné přenechat na regulační plán, případně stavebním úřadu, pokud by podmínka přijetí regulačního plánu plynutím času zanikla.

[30] Vyhláška o územním plánování stanoví demonstrativní výčet podmínek. Není tedy nutné, aby územní plán stanovil všechny vyjmenované podmínky. ÚP navíc stanoví tři ze čtyř tam uvedených podmínek.

[31] Jako podklad pro stanovení maximální výšky zástavby v ploše P5 byla užita studie posouzení vlivů z roku 2014. Tato maximální výška byla stanovena v rozsahu mezi variantou preferovanou a variantou přípustnou, a to konkrétně blíže variantě preferované. Plocha P5 je jedinou vhodnou volnou plochou pro umístění obchodního zařízení. I kdyby hypoteticky nebyla výšková regulace stanovena vůbec, stále by ÚP obsahoval pro plochu P5 vymezení charakteru zástavby a struktury zástavby, tedy vymezení dvou ze čtyř vyhláškou o územním plánování demonstrativně vyjmenovaných vymezených podmínek prostorového uspořádání. Z rozsudku Černolice vyplývá, že bližší vymezení podmínek prostorového uspořádání lze přenechat stavebnímu úřadu.

pokračování

[32] Není pravda, že by krajský soud vyslovil, že by intenzitu využití pozemku měla navrhnout pouze územní studie. Krajský soud v bodě 73 rozsudku uvedl, že další podmínkou pro rozhodování o změnách v území je zpracování posouzení vlivu záměru na krajinný ráz.

[33] Dle § 90 stavebního zákona v rámci územního řízení se posuzuje nejen skutečnost, zda je záměr žadatele v souladu s územním plánem, ale též to, zda je záměr žadatele v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejm. s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že se v rámci územního řízení posuzuje pouze soulad záměru s územním plánem.

[34] Podmínka respektování výškové hladiny zástavby se týká nejen zastavěných a zastavitelných ploch, ale i ploch přestavby. Z povahy celé části F.2.3 ÚP plyne, že jde pouze o zjevnou nesprávnost a daný požadavek se vztahuje i na plochy přestavby. Obdobné plyne i z části F.3 ÚP.

[35] Vymezení podmínek charakteru a struktury zástavby v ÚP je dostatečně konkrétní. V kapitole F.3 jsou definice charakteru zástavby a struktury zástavby, které dostatečně určitě charakterizuje jednotlivé druhy zástavby v míře odpovídající povaze územního plánu.

[36] Argument stěžovatele, že kopec Klucanina bude při realizaci vysokých staveb v dolní části plochy P5 zastíněn, není relevantní, neboť k zakrytí výhledu na kopec Klucanina z ulice Brněnské postačí již objekt o výšce odhadem 5 - 7 metrů. Naopak z dálkového pohledu k zastínění nemůže dojít, jelikož ani již existující objekt v nadmořské výšce 286 m n. m. jej nezakrývá.

[37] Jakékoliv námitky stěžovatele ohledně výběru panelového domu jako jednoho bodu spojnice v dokumentu geodetické zaměření jsou zbytečné, jelikož maximální povolená výška byla stanovena tak, aby byla jeden metr pod nejnižším bodem celé spojnice, přičemž nejnižší bod spojnice je v přímém sousedství plochy P5. K dálkovému zastínění kopce Klucanina tak nemůže dojít. Maximální výšková hladina byla zároveň nastavena tak, aby nepřevyšovala zástavbu existující.

[38] Studie posouzení vlivu z roku 2014 nebyl závazný dokument, proto nebylo povinností řídit se preferovanou nulovou variantou. To ani odpůrce učinit nemohl, jelikož by tak nerespektoval požadavek na vyvážený poměr mezi soukromými zájmy k omezení výstavby na minimum, části soukromých zájmů na výstavbě a podnikání v této oblasti a veřejných zájmů na uspokojování širokého spektra potřeb různých skupin občanů.

[39] Odpůrce nepovažuje ÚP ani za nesprávný ani nepřezkoumatelný. Odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dle kterého nesmí soudy klást přehnané nároky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu.

[40] Z ÚP plyne, že zástavba musí respektovat výškovou hladinu okolní zástavby, musí respektovat urbanistickou strukturu, navazovat na zastavěné území a svou kvalitou nezhoršovat životní prostředí. V budoucích územních řízení musí stavební úřad respektovat též § 90 stavebního zákona a posuzovat kromě souladu záměru s územním plánem též soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejm. s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

[41] Tvrzení stěžovatele, že ÚP upřednostňuje zájmy vlastníka plochy P5 je zavádějící, jelikož vlastník plochy P5 v řízení před krajským soudem tvrdil, že plocha P5 je přeregulovaná.

[42] Dle rozsudku Plotiště nad Labem nelze žádat, aby byla navždy zachována naprostá jednota existující zástavby. Stěžovatel nemá právo na zakonzervování stávajícího stavu a vyloučení jakýchkoliv budoucích zásahů do jeho pohody bydlení.

[43] Odpůrce souhlasí s tvrzením, že ÚP stanovil v ploše P8 maximální počet podlaží a intenzitu využití pozemků, ale není již pravda, že tato plocha se nachází ve svažitém terénu obdobném terénu plochy P5. Jiná plocha, která by byla svým terénem obdobná ploše P5 a zároveň šlo o plochu smíšenou obytnou, v ÚP města Tišnova není.

[44] Ve vztahu k vyjádření navrhovatelky c) odpůrce uvedl, že studie posouzení vlivu z roku 2014 vnitřně rozporná není, jelikož dokument pojmy „nizkopodlažní bytový dům“ a „méněpodlažní bytový dům“ zaměňuje a považuje je za rovnocenné. Není tedy pravdivé tvrzení navrhovatelky c), že se ve studii posouzení vlivu z roku 2014 nemluví o nizkopodlažním bytovém domu, na který odkázal krajský soud v bodě 76 napadeného rozsudku.

IV. Replika stěžovatele

[45] Z rozsudku Černolice jednoznačně vyplývá, že povinnou součástí textové části územního plánu musí být i podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Na tento rozsudek stěžovatel poukázal proto, že plocha P5 neobsahuje žádnou plošnou ani prostorovou regulaci (např. koeficient zastavitelnosti, IPP apod.) a výšková regulace 285 m n. m., která je v něm stanovena, žádnou účinnou regulací není, jelikož s ohledem na svažitost terénu lze umístit ve spodní části plochy P5 i velmi vysoké stavby o výšce 25 m. Podle logiky odpůrce stačilo, pokud by územní plán stanovoval maximální výšku staveb i několik set metrů.

[46] Pokud je v ploše P5 přípustná i příměstská zástavba, která umožňuje rovněž výstavbu bytových domů o různé výšce, tak takto volně stanovený charakter zástavby nelze (ani implicitně) považovat za podmínku ochrany krajinného rázu. Definice příměstské zástavby, venkovské zástavby, řadového uspořádání a volného uspořádání dané v ÚP jsou totiž natolik obecné, že umožňují výstavbu téměř čehokoliv, přičemž regulativy ploch smíšených obytných umožňují výstavbu dalších staveb, jejichž výška ani velikost není nijak omezena (např. staveb občanského vybavení).

pokračování

[47] Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením, že se požadavek na respektování výškové hladiny okolní zástavby vztahuje i na plochy přestavby, jelikož jde o zjevnou nesprávnost. Tato podmínka není jednoznačným způsobem vyjádřena ve výroku textové části územního plánu, který jediný bude závazný pro úřad územního plánování, který bude vydávat pro účely územního řízení závazné stanovisko.

[48] Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018 již stavebním úřadům neumožňuje, aby se při umísťování staveb zabývaly souladem s charakterem území a požadavky na ochranu urbanistických a architektonických hodnot, jak tvrdil odpůrce. Soulad s územním plánem a úkoly a cíli územního plánování bude navíc ověřen pouze na základě závazného stanoviska úřadu územního plánování podle § 96b stavebního zákona, které není samostatně přezkoumatelné a lze ho napadnout pouze v rámci odvolacího řízení. Zrušeno nebo změněno však může být pouze do jednoho roku od vydání (§ 4 odst. 9 stavebního zákona). Z tohoto důvodu tedy bude obrana stěžovatele a dalších dotčených vlastníků proti budoucí zástavbě v ploše P5 v rámci územního řízení značně ztížena. O to více je podstatné, jakou regulaci ÚP obsahuje a jakou výstavbu (v daném případě až 25 m vysokých budov) fakticky v budoucnu umožní. S ohledem na to nebylo možné stěžovatele odkázat do dalších povolovacích procesů, neboť obrana jeho práv v územním řízení bude při souladu záměru s územním plánem pouze iluzorní.

[49] Studie posouzení vlivu z roku 2014 hodnotila jednotlivé varianty pouze pro horní část plochy P5. Pokud tedy odpůrce uvádí, že výsledná výšková hladina byla stanovena mezi variantou přípustnou a preferovanou, tak jeho tvrzení není pravdivé, jelikož tyto varianty se, na rozdíl od výškové regulace stanovené v ÚP, netýkaly celé plochy P5. Rozhodnutí odpůrce umožnit ve spodní části plochy P5 výstavbu 25 m vysokých budov tedy nejenom, že ze studie posouzení vlivu z roku 2014 nevyplyvá, ale ani vyplývat nemůže, neboť studie posouzení vlivu z roku 2014 se k této části plochy nevyjadřovala.

[50] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentoval geodetickým zaměřením, ale v okamžiku, kdy stěžovatel začal proti tomuto dokumentu brojit, odpůrce obrací argumentaci a tvrdí, že jakékoliv námitky ohledně výběru druhého bodu v podobě panelového domu jsou zbytečné.

[51] Pokud odpůrce tvrdí, že i zástavba ve výšce 5 – 7 metrů zakryje výhled na kopec Klucanina, pak, pokud by tomu tak bylo, měl v ÚP stanovit takové podmínky, aby kopec Klucanina nebyl zakryt.

[52] Je zároveň zcela nepravdivé tvrzení, že plocha P5 je jedinou vhodnou volnou plochou. V okolí se nachází dostatek stabilizovaných ploch občanského vybavení, jakož i ploch smíšených výrobních, z nichž některé rovněž umožňují umístění velkoplošných maloobchodních zařízení. Lze poukázat na plochu Z36, která se nachází přibližně 2 m od plochy P5. Jedná se o plochu smíšenou výrobní, jejíž hlavní využití jsou smíšené výrobní aktivity umožňující i velkoplošné maloobchodní zařízení.

[53] Krajský soud uvedl, že u jiných zastavitelných ploch či ploch přestavby není tak složitý terén, proto u nich bylo možné stanovit konkrétnější podmínky výškové a prostorové regulace. Tento závěr je však nelogický, neboť právě stanovení regulace formou

výškové zástavby ve svažitém terénu je problematické, jelikož z důvodu svažitosti může nastat situace (jako tomu je u plochy P5), že v některých níže položených částech území bude možná velmi vysoká zástavba, což by se např. u plochy s rovným terénem nenastalo.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[54] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V.A Skutková zjištění

[55] Ze soudního a správního spisu zjistil soud následující informace důležité pro posouzení kasační stížnosti. Textová část I.A. územního plánu označuje přestavbu plochy P5 se způsobem využití jako plochy smíšené obytné. V doplňujících podmínkách k využití tohoto území ÚP zejména stanoví: „*zpracování územní studie a posouzení vlivu na krajinný ráz bude nezbytnou podmínkou pro rozhodování o změnách v území; [...] záměry v této ploše musí být posouzeny z hlediska možného negativního vlivu na krajinný ráz; výšková hladina zástavby-map. výška zástavby 285 m n. m., výškový systém Bpv - bude upravena v rámci územní studie na základě závěrů posouzení na krajinný ráz.*“ Na str. 49 v části F.2.3 je uvedeno obecné vymezení ploch smíšených obytných. Podmínka výškové hladiny zástavby je zde nastavena následovně: v zastavěných i zastavitelných plochách „*bude respektovat výškovou hladinu okolní zástavby, s možností využití nejen střešního prostoru, ale i místo půdní vestavby realizovat ustupující podlaží, a to s ohledem na charakter okolní zástavby, pokud nestanoví doplňující podmínky využití území jinak (C.2 Zastavitelné plochy, C.3 Plochy přestavby).*“ Podmínky využití plochy P5 jsou vysvětleny obecně pro plochy s rozdílným způsobem využití a konkrétně v části 9.6. odůvodnění ÚP (str. 136 – 137 odůvodnění ÚP). Ve vztahu k ploše P5 uvádí ÚP, že pro „*lokality, které vytváří přechod do krajiny, pohledově exponované nebo by mohly svou výškou překročit výškový horizont okolní zástavby (jako např. plochy Z8 a P5), je v ÚP dána podmínka zpracování územní studie (pro prověření a pro rozhodování) a posouzení na krajinný ráz. [...] Územní plán stanovuje možnost upřesnění výškové hladiny (resp. podlažnosti) na základě podmínky posouzení vlivů na krajinný ráz, případně i v rámci územní studie (viz doplňující podmínky využití území v kap. C.2. a C.3.) a dále umožňuje stanovení výškové hladiny v zastavěném území v souladu s charakterem okolní zástavby.*“ V odůvodnění ÚP se nachází zdůvodnění „*Stanovení výškové hladiny v přestavbové ploše SO P5*“. Úvodem je zde uvedeno, že pro tuto plochu byla stanovena max. výšková hladina 285 m n. m. výškového systému Bpv. Kóta výšky silnice před vstupem (bránou) do areálu byla zaměřena cca 259,63 m n. m. Kóta výšky nejbližšího výškového obytného domu byla zaměřena 320,67 m n. m. a spojnice mezi střešou obytného domu a rodinného domu na východní straně plochy P5 vymezila výškovou hladinu, která dle odůvodnění ÚP i v dálkových panoramatických pohledech nezastíní přilehlý kopec Klucaninu. Zpracovaná studie posouzení vlivu z roku 2014 prověřila několik variant zástavby zmíněné proluky a zhodnotilo kladné a záporné stránky jednotlivých variant a ponechalo městu a projektantům na rozhodnutí, kterou variantu

pokračování

budou dále podporovat. ÚP umožňuje, aby plocha proluky byla přestavěna v souladu s okolní zástavbou a potřebami města.

V.B Zákonná a podzákonná východiska

[56] Územní plán je zakotven ve stavebním zákoně, v jehož § 43 se stanoví jeho náležitosti: *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 a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*

[57] Vyhláška o územním plánování blíže vymezuje obsah územního plánu. Pro právě projednávanou věc je podstatná příloha č. 7 této vyhlášky, část I. odst. 1 písm. f): *Textová část územního plánu obsahuje [...] 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, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).*

V.C Relevantní judikatura

[58] Správní soudy i Ústavní soud se k povaze územního plánu a možným zásahům soudní moci do procesu jeho přijímání již vyjadřovaly. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve věci územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, uvedl, že *„[d]le čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. Ústavní definice tohoto pojmu nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu. [...] Uvedené závěry je možné analogicky vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.“*

[59] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, uvedl, že *„[v] procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svěvolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území*

při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“

[60] Rozšířený senát se v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, zabýval přiměřeností obsahu územního plánu a dospěl k závěru, že „[v] rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu [...] Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“

[61] Z citovaného nálezu Ústavního soudu i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plyne, že správní soudy musí být při přezkoumávání územního plánu zdrženlivé, přezkoumávají dodržování procesu přijímání územního plánu a chrání před excesivními zásahy. Soudům nepřisluší posuzovat, co je pro dané území nejlepší. Takové rozhodnutí přísluší politické reprezentaci, do kterého soudy zasahovat nesmí (s výjimkou případu porušení zásady minimalizace zásahu).

[62] V rozsudku sp. zn. 63 A 6/2012 krajský soud dospěl k závěru, že „před zákonem ob stojí, pokud obec v územním plánu pro určitou plochu stanoví výškovou regulaci jako výškově nepřekročitelnou mez zástavby (ať již stanovením kóty či počtem nadzemních podlaží) a nesnaží se tak přesně určit výšku jednotlivých staveb na konkrétních pozemcích dané plochy. Takové vymezení výškové regulace může být součástí koncepčních řešení, k jejichž vyjádření územní plán slouží, a to i v případě, kdy obec počítá s vydáním regulačního plánu k předmětné ploše. Stanovení výškové regulace již na úrovni územního plánu formou jejího vztažení k výšce atiky konkrétních (již existujících) staveb, tedy v podstatě určením nepřekročitelné výškové hladiny (v m n. m.), tak nelze samo o sobě označit za protizákonné.“

[63] V rozsudku ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS., ve věci územního plánu obce Nová Ves nad Nisou (dále jen „rozsudek ve věci územního plánu Nová Ves nad Nisou“), Nejvyšší správní soud posuzoval územní plán obce Nová Ves nad Nisou, a to část f2 Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání, konkrétně slova „přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby“. Uvedl, že se jedná „v podstatě o obecné pravidlo, tradičně obsažené v územních

pokračování

plánech, podle něhož stavby nově umísťované v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 63/2009 - 139), popř. stanovící různé omezující regulativy tento převažující charakter zástavby chránící (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 6 As 39/2016 - 66). [...] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadená část územního plánu obsahuje regulativ stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna.“

[64] Z rozsudku Černolice plyne, že naplnění podmínek daných v § 43 odst. 1 stavebního zákona nelze přenést do regulačního plánu. Tyto podmínky musí být obsaženy v územním plánu, ať již pořízení regulačního plánu územní plán předpokládá či nikoliv (srov. body [45] až [48] citovaného rozsudku). Z tohoto rozsudku zároveň plyne, že stručné vymezení prostorového uspořádání postačí. Bližší určení je možné přenechat regulačnímu plánu, popř. stavebnímu úřadu, pokud by podmínka přijetí regulačního plánu plynutím času zanikla (viz bod [52]).

V.D Námitka souladu výškové hladiny s okolní zástavbou

[65] Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrcem, že se stanovení výškové hladiny zástavby v kapitole F.2.3 textové části I.A. ÚP Tišnov na str. 49, vztahuje i na plochy přestavby. Pokud se v části textu *„výšková hladina zástavby: v zastavěných i zastavitelných plochách bude respektovat výškovou hladinu okolní zástavby, s možností využití nejen střešního prostoru, ale i místo půdní vestavby realizovat ustupující podlaží, a to s ohledem na charakter okolní zástavby, pokud nestanoví doplňující podmínky využití území jinak (C.2 Zastavitelné plochy, C.3 Plochy přestavby)“* hovoří pouze o zastavěné a zastavitelné ploše, pak jde jen o zjevnou chybu v psaní. Tato podmínka se dle kontextu celé kapitoly má vztahovat i na plochy přestavby. Je to zřejmé již z obsahu závorky vztahující se k danému textu: *„pokud nestanoví doplňující podmínky využití území jinak (kap. C.2 Zastavitelné plochy, C.3 Plochy přestavby)“*. Pokud by se neměla vztahovat tato část i na plochy přestavby, nedává žádný smysl, aby v něm byla dána výjimka pro území, kde je využití podmínky stanoveno jinak s výčtem právě ploch přestavby. Tomuto závěru odpovídá i kapitola F.3, ve které je na str. 66 ÚP stanoveno, že *„výšková hladina zástavby je stanovena v kap. F.2 Podmínky využití území, pokud není stanovena v kap. C.2 Zastavitelné plochy a C.3 Plochy přestavby, doplňující podmínky využití území“*. Opět, pokud by se podmínka výškové hladiny zástavby daná v kapitole F.2.3 neměla vztahovat i na plochy přestavby, nebylo by třeba výjimku z obecného pravidla v kapitole F.3 vůbec dávat. Je proto zřejmé, že odpůrce při vyhotovování ÚP pouze nepřesně opomněl uvést výslovně v kapitole F.2.3 i plochy přestavby. V navazujících řízeních tedy budou příslušné orgány vázány podmínkou respektování výškové hladiny okolní zástavby pro jakékoliv záměry v území.

[66] Plocha P5 je relativně úzká (strana plochy P5 vodorovná s ulicí Brněnská). Jde zhruba o 100 metrů. Z obou stran je obklopená zástavbou rodinných domů (ulice U Pily a Hanáková). Nebude proto problém v případě budoucí výstavby určit, co odpovídá pojmu okolní zástavba. Obava stěžovatele, že plocha P5 není žádným způsobem chráněna proti nekontrolovatelné výstavbě, je proto nedůvodná. **Je totiž vyloučené, aby výstavba osmipodlažních nebo obdobně vysokých staveb v dolní části plochy P5 byla za současné**

výšky okolní zástavby v souladu s podmínkou respektování výškové hladiny okolní zástavby.

V.E Námitka určení výškové regulace zástavby

[67] V projednávané věci je nesporné, že územní plán stanoví podmínku maximální výšky zástavby 285 m n. m., výškového systému Bpv. Stěžovatel se domnívá, že taková výšková regulace neodpovídá zákonným požadavkům kladeným na ochranu krajinného rázu, jelikož tato maximální výška je nastavena tak, že se v podstatě o žádnou regulaci nejedná.

[68] Z § 43 odst. 1 stavebního zákona a vyhlášky o územním plánování plyne, že je v územním plánu nutné stanovit základní podmínky krajinného rázu, např. výškovou regulaci zástavby. Stanovení maximální výšky zástavby ve výšce 285 m n. m. tomuto požadavku odpovídá. Ze studie posouzení vlivů z roku 2014 plyne, že výšková zástavba v severovýchodní části plochy P5 mohla být stanovena i vyšší.

[69] Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem, že studie posouzení vlivu z roku 2014 se ohledně maximální výšky zástavby vyjadřovala pouze k záměru „Bydlení za střediskem“, tedy k severovýchodní části plochy P5. Při posouzení tohoto záměru stanovila jednotlivé přípustné varianty a jejich podmínky. Odpůrce na základě tohoto posouzení zvolil maximální výšku zástavby 285 m n. m., tedy mezi variantou nízkopodlažního bytového domu a rodinných domů. Ve vztahu k jihozápadní části plochy P5 posuzovala studie posouzení vlivu z roku 2014 záměr „školící a obchodní středisko“, které mělo být na kótě 274,1 m n. m. V posouzení tohoto záměru se studie pouze vyjadřuje k zrnitosti textury, nutnosti výtvarného upravení bočního průčelí a dalších spíše estetických podmínek. Nijak se nevyjadřovala k navrhované výšce školícího centra, která však byla pouze 12,95 metrů (s nástavbou klimatizačních jednotek a reklamního nápisu dalších 1,6 metrů), tedy hluboko pod tím, čeho se stěžovatel obává. Odpůrce maximální výšku, kterou stanovila studie posouzení vlivu z roku 2014 pro záměr bydlení za střediskem, zvolil pro celou plochu P5, aniž by v odůvodnění jakkoliv reflektoval, proč je tato podmínka vztažena i na jihozápadní, nižší část plochy P5.

[70] Tímto způsobem nastavená výšková hranice zástavby, resp. nepřítomnost jejího podrobného odůvodnění ve vztahu k jihozápadní části plochy P5, by dle Nejvyššího správního soudu byla zcela nedostatečná.

[71] Jak již bylo nicméně uvedeno v předchozí kapitole, odpůrce kromě maximální výšky zástavby ve výšce 285 m n. m. stanovil i další podmínku vztahující se na celou plochu P5, a to v kapitole F.2.3, tedy povinnost respektovat výškovou hladinu okolní zástavby. Z výše citovaného rozsudku ve věci územního plánu Nová Ves nad Nisou plyne, že i podmínku vyjádřenou slovy „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“ je možné považovat za „*regulativ stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna*“. Podmínka stanovená v kapitole F.2.3, co do výšky zástavby, odpovídá podmínce nastavené v rozsudku ve věci územního plánu Nová

pokračování

Ves nad Nisou, která byla v rozsudku označena jako „základní podmínka ochrany krajinného rázu“.

[72] Dle Nejvyššího správního soudu proto ÚP stanovuje dostatečně výškovou regulaci zástavby. To, zda jsou uvedené podmínky tím nejlepším řešením v území, nepřísluší soudu posuzovat. Stanovení využití území je politické rozhodnutí.

[73] Pokud soud dospěl k závěru, že výšková regulace zástavby stanovena maximální výškou 285 m n. m. a zároveň povinností respektovat výškovou hladinu okolní zástavby je v souladu se zákonem, pak námitka, že ji měl odpůrce stanovit formou maximálního počtu podlaží, není důvodná. Jak již bylo řečeno, je čistě na vůli politické reprezentace, jakou zvolí formu regulace a na soudech je pouze ověření, zda tato regulace odpovídá zákonným požadavkům a nepřekračuje zásadu proporcionality (k tomu viz bod [86]).

V.F Námitka územní studie

[74] Z rozsudku Černolice plyne, že zákonem požadované náležitosti územního plánu nelze přenést do regulačního plánu, a tudíž ani do územní studie. Tyto podmínky musí být stanoveny přímo v územním plánu, ať se předpokládá vydání územní studie, či nikoliv. Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole tohoto rozsudku, samotná podmínka maximální výšky zástavby 285 m n. m. v kombinaci s povinností respektování výškové hladiny okolní zástavby tomuto požadavku odpovídá. Dodatečné stanovení podmínky zpracování územní studie již jde nad rámec požadavků, které zákon pro územní plán stanovuje.

V.G Námitka možného zásahu do krajinného rázu

[75] Není ani důvodné tvrzení, že na ploše P5 nebude nijak omezena výstavba a může tak dojít k výraznému zásahu do krajinného rázu. Z textové části I.A. územního plánu, kapitola C.3 plochy přestavby (str. 27), plyne, že nezbytnou podmínkou pro rozhodování o změnách území je jak zpracování územní studie, tak i posouzení vlivu na krajinný ráz. Podmínka zpracování územní studie může časem pominout, avšak nutnost posouzení vlivu na krajinný ráz bude vyžadována pro jakékoliv rozhodování o změně v území.

[76] Krajský soud v napadeném rozsudku taktéž uvedl, že dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o ochraně přírody“ („*K umístování a povolování staveb, jakož i jiných činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*“), bude pro každý konkrétní záměr zapotřebí souhlasu orgánů ochrany přírody a krajiny. S tímto názorem stěžovatel žádným způsobem nepolemizuje a nenapadá jej. Nejvyšší správní soud je vázán kasačními důvody (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), proto jej nemůže podrobit přezkumu a vychází z toho, že závěr krajského soudu je správný. Nad rámec však uvádí, že ve správním spise se nenachází dohoda s orgánem ochrany přírody, která by vylučovala posuzování krajinného rázu v zastavěném území a zastavitelných plochách (§ 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody).

[77] Stěžovatel tedy žádným konkrétním způsobem nevysvětluje, proč by v dalších řízeních neměl být krajinný ráz chráněn.

V.H Uvedení podmínek ochrany krajinného rázu

[78] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že příloha č. 7 vyhlášky o územním plánování část I. odst. 1 písm. f) skutečně uvádí možné podmínky ochrany krajinného rázu pouze demonstrativně. ÚP stanovuje 3 z těchto 4 uvedených podmínek. Bylo by jistě vhodnější, pokud by stanovil podmínky ochrany krajinného rázu konkrétněji, ale i tak dostal povinností, které na něj zákon a vyhláška klade. Jak již bylo shora uvedeno, ÚP stanovil podmínku výškové hladiny zástavby a dále i podmínku posouzení vlivu na krajinný ráz pro jakékoliv rozhodování o změnách v území. Minimálně touto podmínkou by mělo být zajištěno, že následnými zásahy v ploše P5 nebude zasaženo do krajinného rázu, což v kombinaci s podmínkou výškové hladiny zástavby (jak respektováním okolní hladiny zástavby, tak i maximální výškou 285 m n. m.) představuje dostatečné nastavení podmínek ochrany krajinného rázu.

V.I Nepřezkoumatelnost geodetického zaměření a studie posouzení vlivů z roku 2014

[79] Stěžovatel namítá, že geodetické zaměření je nepřezkoumatelné a studie posouzení vlivů z roku 2014 se nijak nevyjadřuje ke spodní části plochy P5. Geodetické zaměření vytyčilo maximální výškovou linii, která v dálkových pohledech nezastíní kopec Klucanina. Oba krajní body linie byly dle Nejvyššího správního soudu zjevně logicky vybrány. Přilehlý rodinný dům z důvodu jeho polohy v blízkosti plochy P5 a panelový dům jako druhý bod z důvodu dominantního postavení v dálkových pohledech. Geodetické zaměření pracovalo s variantou, že na ploše P5 vzniknou tři stavby s maximální výškovou hranicí 296,84 m., 293,58 m. a 290,37 m. n. m. Geodetické zaměření tak dle kasačního soudu není nepřezkoumatelné.

[80] Nejvyšší správní soud již výše dal stěžovateli za pravdu, že se studie posouzení vlivů z roku 2014 nijak nevyjadřovala ke spodní (jihozápadní) části plochy P5. Stěžovatel dále namítal, že se studie posouzení vlivů z roku 2014 jednoznačně vyjádřila pro nulovou variantu (bez výstavby, situování zeleně) a ÚP se měl minimálně vyjádřit, proč tento požadavek nerespektoval. Taková povinnost ovšem z žádného právního předpisu neplyne. Studie posouzení vlivů z roku 2014 posoudila 4 různé varianty a sice upřednostnila nižší zástavbu před vybudováním vyšších staveb, avšak ke každé variantě navrhla podmínky, za kterých by daná varianta byla akceptovatelná z hlediska krajinného rázu (část 9b). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že studie posouzení vlivů z roku 2014 nebyla závazným dokumentem a navíc přezkoumávaný ÚP není s touto studií v rozporu.

V.J Námitka zásahem do vlastnického práva a novelou stavebního zákona

[81] Krajský soud zamítl námitku zásahu do vlastnického práva v podobě ztráty pohody bydlení, pohledových imisí, nárůstu dopravy, imisního a hlukového zatížení a ztráty výhledu, jelikož dle něj mají být takové námitky uplatněny až v procesu umisťování stavby, jelikož až v případě konkrétních stavebních záměrů bude znám přesný tvar a výška staveb. V případě výstavby 25 metrů vysokých staveb by měl dle krajského soudu zasáhnout stavební úřad v rámci vedeného územního řízení. Stěžovatel poukázal na dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterých má plynout, že uvedené námitky se mají řešit již v rámci procesu přijímání územního plánu. Stěžovatel má částečně pravdu. V rozsudku Pronto Camper soud uvedl, že „[j]iž z územního plánu je tak zřejmé, že stěžovatelce nebude plně zachován výhled do okolí, protože v jejím sousedství je (byla) zamýšlena výstavba, která s sebou nese určitou míru omezení, která je spojena s provozem daného typu

pokračování

plánovaných staveb a pohybu zákazníků. Stěžovatelka mohla hájit svoje zájmy v procesu přijímání územního plánu“. V rozsudku Platiště nad Labem soud přezkoumával rozhodnutí o umístění stavby, ve kterém uvedl, že „[o] skutečnosti, že v daném území může být umístěna stavba se třemi nadzemními podlažími, již bylo rozhodnuto v rámci procesu územního plánování. Pokud se stěžovatelé domnívali, že může dojít ke snížení hodnoty jejich nemovitostí, měli si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považují pro sebe za přijatelnou.“ Kasační soud naopak v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 152/2015-103, č. 3588/2017 Sb. NSS, uvedl, že posuzování proporcionality mezi zájmy na ochraně prostředí a smysluplném rozvoji obce je zajištěna v územním řízení, ve kterém se posuzuje umístění stavby v širších souvislostech, a jehož účelem je bránit nekontrolovatelné výstavbě. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 3 Ao 4/2007 řešil námitku stěžovatele spočívající v dotčení jeho vlastnického práva k jeho nemovitostem, a to zejména v důsledku pachu, hluku, ztráty či úbytku podzemních vod, zamoření odpady a odpadními látkami z živočišné výroby a znečištěnými splaškovými vodami, znesnadněním či úplným zamezením uskutečňování obecně prospěšných činností na pozemku a snížením hodnoty majetku. Soud dospěl k závěru, že „[v] daném případě došlo změnou územního plánu k vymezení nově zastavitelného území pro zemědělskou malovýrobu a byly stanoveny regulativy využití území. Jakou konkrétní podobu bude zamýšlená agrofarma mít, však bude zřejmé až po zpracování záměru a předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení. Teprve tehdy bude rovněž možné posoudit, zda by realizací záměru došlo k dotčení práv navrhovatele a zda tedy bude mít alespoň v územním řízení postavení účastníka podle ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Jinak řečeno, v daný okamžik nelze nijak dovodit příčinnou souvislost mezi provedenou změnou územního plánu a možnými důsledky stavby agrofarmy na nemovitosti navrhovatele tak, jak je sám popsal ve svém návrhu.“

[82] Z výše uvedeného přehledu judikatury plyne, že v územním plánu se přezkoumávají obecné námitky snížení kvality výhledů či hodnoty nemovitosti v důsledku existence samotné stavby bez ohledu na proces výstavby a jejího užívání. Naopak dotčení vlastnických práv z důvodu procesu výstavby a následného užívání (produkování hluku, pachu, odpadů, atd.), se přezkoumává v územním řízení.

[83] Krajský soud tedy správně posoudil námitku stěžovatele spočívající v podobě ztráty pohody bydlení, konkrétních pohledových imisí, nárůstu dopravy, imisního a hlukového zatížení, jelikož tyto zásahy bude skutečně možné posoudit až v územním řízení u každého jednotlivého záměru. Nesprávně naopak soud posoudil námitku spočívající v zásahu do vlastnických práv z důvodu ztráty výhledu, když uvedl, že tato námitka se má řešit až v územním řízení. V jiné části rozsudku však krajský soud uvedl, že z ÚP (kapitola F.2.3) plyne, že výšková hladina zástavby bude respektovat výškovou hladinu okolní zástavby. Tuto úvahu Nejvyšší správní soud i přes vznesenou námitku stěžovatele potvrdil (bod [65] tohoto rozsudku) a souhlasí s ní. Není tedy pravda, že ÚP umožňuje výstavbu 25 metrových budov.

[84] Ze stejného důvodu je nedůvodná i námitka, že znění stavebního zákona platného od 1. 1. 2018 již stavebním úřadům neumožňuje, aby se při umísťování staveb zabývaly i souladem s charakterem území. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací stavební úřad nepochybně přezkoumává i dle § 90 odst. 2 stavebního zákona (i ve znění od

1. 1. 2018). Jak správně poznamenal krajský soud, v případě, že by se v územním řízení rozhodovalo o umístění staveb vysokých 25 metrů, měl by zasáhnout stavební úřad z důvodu rozporu záměru s územním plánem, neboť by takto vysoké stavby byly v rozporu s podmínkou respektování výškové hladiny okolní zástavby.

[85] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že navrhovatelům nepřísluší námitky týkající se nevratných zásahů do krajinného rázu, neboť nemají s vlastnictvím jejich nemovitostí žádnou souvislost. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že mohl vznášet námitky týkající se eventuálních nevratných zásahů do krajinného rázu, jelikož vystupoval i v pozici zástupce veřejnosti. S tímto názorem kasační soud souhlasí. Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, dovedl, že s odkazem na zajištění práv osob z řad dotčené veřejnosti podle Aarhuské úmluvy musí být zajištěn efektivní soudní přezkum námitek zástupce veřejnosti proti územnímu plánu jak po stránce hmotné i procesní. Nicméně ačkoliv krajský soud uvedl, že stěžovatel nemůže vznášet námitky do eventuálních nevratných zásahů do krajinného rázu, všechny vznesené námitky vypořádal. Ani stěžovatel neuvádí, že by krajský soud nějakou konkrétní námitku nevypořádal. Dílčí nesprávný závěr krajského soudu tedy neměl dopad do práv stěžovatele.

V.K Námitka zásadou proporcionality

[86] Z usnesení rozšířeného senátu sp. zn. čj. 1 Ao 1/2009 plyne, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. V případě, že zásada subsidiarity a minimalizace zásahu nebyla dodržena, je soud povinen územní plán zrušit a zvrátit tak i politickou vůli samosprávného celku.

[87] Stěžovatel spatřoval zásah do vlastnického práva a tím i porušení proporcionality zásahu v tom, že ÚP umožňuje výstavbu i 25 metrových staveb. Tuto jeho obavu Nejvyšší správní soud rozptýlil v bodě [65] tohoto rozsudku. Jeho námitka proto není důvodná, jelikož do jeho vlastnického práva takto zasahováno není. Není proto nutné provádět test, ke kterému rozšířený senát ve shora citovaném usnesení dospěl.

V.L Námitky navrhovatelky c)

[88] Přestože nemá Nejvyšší správní soud povinnost námitky navrhovatelky c) vypořádat, protože ona sama nepodala kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud je vázán důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), stručně se k nim vyjádří. Tvzení navrhovatelky c), že stavební úřad nebude dostatečně bránit zájmy na zachování minimálního vlivu stavby, jsou pouze spekulacemi. Chráněné živočichy a rostliny má chránit před zásahem zákon o ochraně přírody, který v § 67 ukládá investorům povinnost provést hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné zájmy, pokud by se zamýšlený zásah měl dotknout zájmů chráněných tímto zákonem. Jak již bylo uvedeno, soudy nemohou v procesu posuzování územního plánu rozhodovat o tom, jaké je nejlepší využití území. Kasační soud se proto nemůže vyjádřit k námitce, zda je panelový dům na ulici Mánesova skutečně necitlivým zásahem, jak poukazovala navrhovatelka c), a zda by i nově postavený obdobný dům zasahoval stejně negativně do krajinného rázu. Jak již bylo výše uvedeno, podmínka respektování výšky okolní zástavby efektivně zabrání jakékoliv výstavbě osmipodlažních nebo obdobně vysokých domů. Stanovení podmínky zpracování

pokračování

posouzení vlivu na krajinný ráz by zároveň mělo eliminovat jakékoliv jiné nevhodné zásahy do krajinného rázu.

VI. Závěr

[89] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[90] Stěžovatel a navrhovatelé, kteří neměli v řízení úspěch, nemají ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Procesně úspěšnému odpůrci, jemuž by jinak náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náležela, Nejvyšší správní soud tuto nepřiznal, neboť obdobně jako krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že uplatňování jeho procesních práv v souvislosti s řízením o návrhu na zrušení jím vydaného opatření obecné povahy spadá do mantinelů jeho běžné úřední činnosti a je personálně i materiálně dostatečně vybaven, aby řízení o kasační stížnosti zvládl i bez advokátního zastoupení (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 2 As 291/2016-40).

[91] O nákladech řízení osob zúčastněných na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že na náhradu nemají právo, neboť neplnily žádnou povinnost, kterou by jim soud uložil.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. února 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu