



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **Pradlenka Hustopeče s.r.o.**, IČ 19667060, se sídlem Bratislavská 1159/21, Hustopeče, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **město Hustopeče**, se sídlem Dukelské nám. 2/2, Hustopeče, zast. Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem, se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 4 Územního plánu Hustopeče, vydané usnesením zastupitelstva města Hustopeče dne 7. 9. 2023, č. 7/VII/23, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 66 A 3/2024-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrce schválilo usnesením ze dne 7. 9. 2023, č. 7/VII/23, s účinností ode dne 7. 11. 2023, opatření obecné povahy - Změnu č. 4 Územního plánu Hustopeče (dále jen „Změna č. 4“), která nově u zastavitelných ploch s označením Z53 a Z54, obě s funkčním využitím „VL - výroba a skladování - lehký průmysl“ (dále jen „plochy Z53 a Z54“), zavedla regulaci prostorového uspořádání formou stanovení výškového indexu 3 (přípustná výška zástavby do tří nadzemních podlaží s možností využití podkroví, u halových objektů do 10 m nad upraveným terénem). Popsaná výšková regulace se týkala rovněž pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, konkrétně pozemků parc. č. 4890/18 a parc. č. 4888/13, oba v k. ú. Hustopeče u Brna.

[2]Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 9. 2024, č. j. 66 A 3/2024-62, návrh na zrušení Změny č. 4 v rozsahu stanovení indexu 3 výškové regulace v zastavitelných plochách Z53 a Z54 zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž dospěl k závěru, že všechny nutné podmínky řízení byly splněny. Dále zdůraznil, že soudní přezkum opatření obecné povahy směřuje spíše ke garanci zákonnosti, nikoli zasahování do procesu územního plánování. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se stanovování využití území.

[4]Věcně se krajský soud nejprve zabýval námitkou navrhovatelky, podle níž byla Změna č. 4 nesrozumitelná, zmatečná a vnitřně rozporná, neboť výšková regulace u ploch Z53 a Z54 byla zahrnuta jen v grafické části územního plánu Hustopeče a nikoli v regulativech jeho textové části. Konstatoval, že výšková regulace v indexech 1 až 3 byla upravena již v předchozích zněních územního plánu Hustopeče, konkrétní výšková regulace u dotčených ploch však byla nově zavedena právě až Změnou č. 4. Vymezení výškového indexu 3 bylo do územního plánu Hustopeče zavedeno již ve změně č. 1 s účinností od 4. 10. 2016, přičemž v textové části byl vymezen v „Příloze č. 1: Srovnávací text výroku“ ke Změně č. 4 v bodě 6. Krajský soud uznal, že z citované přílohy, z níž byly zřejmé podmínky pro využití ploch výroby a skladování, přímo výškový limit nevyplýval. V uvedeném však nebylo možné shledat zmatečnost, nesrozumitelnost či nepřezkoumatelnost Změny č. 4, neboť výškový limit byl řádně stanoven v její grafické části, přičemž zdůvodnění jeho zavedení bylo uvedeno v textové části na str. 30 až 31. Výškové indexy upravovala rovněž zmíněná „Příloha č. 1: Srovnávací text výroku“ v bodě 6. Regulace výškových limitů staveb v plochách výroby a skladování byla zdůvodněna především nutností omezit kapacitu objektů v těchto plochách v návaznosti na jejich potřebu obsluhy nákladní dopravou, která vzhledem k absenci přímého napojení na dálnici projížděla obytným územím města Hustopeče. Dalším důvodem pro popsané omezení byla nutnost omezit umístování příliš vysokých staveb tak, aby nevytvářely další nevhodné pohledové bariéry dlouhých vysokých hal seskupených v jednom místě, čímž by se dostávaly do konfliktu s krajinným rázem sídla a dálkovými pohledy na něj. Krajský soud zdůraznil, že sama navrhovatelka si byla předmětné výškové regulace včetně důvodů pro její zavedení vědoma a dokázala proti ní formulovat návrhové body, takže nelze Změnu č. 4 označit za nesrozumitelnou, vnitřně rozpornou, zmatečnou či nepřezkoumatelnou. Samotná definice výškového limitu zároveň nebyla neurčitá, neboť z ní bylo zřejmé, že klíčovými body pro změření výšky stavby byl upravený terén a na druhé straně vrchní část konstrukce stavby (tj. střecha).

[5]Krajský soud se dále zabýval námitkou navrhovatelky, že stanovení výškové regulace nebylo ve Změně č. 4 odůvodněno legitimními důvody. Odpůrce konkrétně uvedl, že omezení výškové hladiny zástavby bylo v souladu s cíli a úkoly územního plánování, kterými bylo zajišťování předpokladů pro udržitelný rozvoj území s cílem obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů. Ochrana veřejných zájmů spočívala zejména v ochraně podmínek pro bydlení obyvatel města Hustopeče. Výškové limity v plochách výroby a skladování pak byly upřesněny v rámci koordinace s okolní zástavbou a stavebními plochami tak, aby nedocházelo k umístování příliš vysokých staveb, a to v konfliktu s krajinným rázem sídla a dálkovými pohledy na něj. Zároveň mělo být popsanou regulací zamezeno neúměrně vysoké intenzitě využití území v okrajových

pokračování

lokalitách. Na str. 30 textové části odůvodnění Změny č. 4 dále odpůrce uvedl, že popsanou výškovou regulací sledoval omezit kapacitu objektů v plochách výroby a skladování vzhledem k potřebám jejich obslužnosti nákladní automobilovou dopravou, která musela projíždět zastavěným obytným územím města Hustopeče. S ohledem na omezení kapacity skladovacích objektů bylo možné logicky předpokládat omezení jejich obsluhy automobilovou dopravou. Proto bylo z odůvodnění Změny č. 4 dostatečně zřejmé, z jakých důvodů byl nově stanoven výškový regulativ v dotčených plochách. Navrhovatelka ničím nedoložila tvrzenou nevhodnost předmětné regulace ve vztahu k odpůrcem zmíněným cílům, ani nepředložila žádný konkrétní stavební záměr, který by byl zavedením výškové regulace dotčen. Krajský soud zdůraznil, že výšková regulace byla běžnou součástí územních plánů. Zvolená výšková regulace nebyla ani diskriminační vzhledem k jiné ploše výroby a skladování. Jediná taková plocha s indexem 4 se totiž nacházela na opačné straně města a byla přímo napojena na dálniční sjezd. Všechny obdobné plochy výroby a skladování nacházející se v bezprostředním okolí ploch Z53 a Z54 však byly omezeny indexem 3. Odpůrce vzal v úvahu rovněž již existující skladovací haly v jižní části města, které přesahovaly nově stanovený výškový regulativ. Zdůraznil totiž, že zamýšlel omezit právě další zasahování do krajinného rázu sídla a realizování dalších dlouhých a vysokých hal, které by obraz krajiny na jižním okraji města ještě zhoršily, přičemž poukázal rovněž na již zmiňované omezení dopravní obslužnosti předmětných ploch. Krajský soud uzavřel, že zmíněných legitimních cílů nebylo třeba dosahovat právě u plochy Z60, kde byl výškový index stanoven na hodnotu 4. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, a konstatoval, že výškový regulativ odpovídá rovněž § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „stavební zákon“).

[6]Ve vztahu k námitkám navrhovatelky, že stanovením výškového regulativu došlo k nepřiměřenému zásahu do jejích vlastnických práv, krajský soud nejprve shrnul cíle územního plánování a zdůraznil, že vlastník nemovitosti neměl právní nárok či veřejné subjektivní právo na konkrétní podobu územního plánu. Popsal, jakým způsobem docházelo ke sladování soukromých a veřejných zájmů jednotlivých subjektů, a konstatoval, že územní plán mohl představovat zásah do vlastnických práv osob. V posuzovaném případě však k nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv navrhovatelky nedošlo. Nijak se totiž nezměnilo využití území v daných plochách, spíše došlo k prostorové regulaci stavebních záměrů v daném území. Stávající podoba lokality se blížila „logistickému centru“, přičemž další výstavba by situaci ve městě ještě zhoršila. V tomto ohledu odpůrce v souladu s § 5 odst. 6 stavebního zákona vyhodnotil změnu podmínek, která vyústila ve vydání Změny č. 4, přičemž navrhovatelka nemohla legitimně očekávat, že dosavadní územní plán Hustopeče zůstane neměnný. Krajský soud shrnul, že při stanovení výškového regulativu odpůrce přihlédl ke stávající podobě dotčené lokality, přičemž zvolil uvedené opatření, jímž zamýšlel dosáhnout zvoleného cíle. Navrhovatelce přitom nezamezil v jakékoli výstavbě, nýbrž ji pouze omezil regulací výšky případných stavebních záměrů. Krajský soud závěrem odkázal na § 11 odst. 2 větu druhou vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, z něhož bylo zřejmé, že plochy výroby a skladování se vymezovaly v přímé návaznosti na plochy dopravní infrastruktury, z nichž musely být přístupné. Snížení kapacity skladovacích objektů umístěných v dané lokalitě mohlo logicky snížit nároky na jejich obsluhu automobilovou dopravou, která následně projížděla zastavěným územím města Hustopeče. Zvolená regulace tak splnila požadavky subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatelky.

[7]K další námitce krajský soud konstatoval, že v posuzovaném případě nebylo porušeno legitimní očekávání navrhovatelky spočívající v tom, že mohla realizovat výstavbu skladovacích hal na svých pozemcích o výšce převyšující výškový index 3. Nedoložila totiž žádný stavební záměr a stavební úřad nevydal žádnou územně plánovací informaci ani závazné stanovisko. Zároveň navrhovatelka nemohla legitimně předpokládat neměnnost úpravy v dosavadním územním plánu Hustopeče. Připuštění výstavby skladovacích hal, které zmiňovala navrhovatelka a které měly převyšovat nově stanovený výškový regulativ, by si nadto vyžádalo další zintenzívnění nákladní automobilové dopravy.

[8]K námitce navrhovatelky, že v důsledku zavedení výškového regulativu by musela snížit předpokládanou výšku skladovacích hal a přistoupit k neefektivnímu záboru většího množství půdy, krajský soud konstatoval, že navrhovatelka nijak nedefinovala stávající stavby skladovacích hal nacházejících se v okolí jejích pozemků. Zopakoval jednotlivé důvody, které odpůrce vedly k zavedení zmíněného výškového regulativu ve Změně č. 4, a konstatoval, že navrhovatelka mohla pro svůj stavební záměr i nadále využít ploch Z53 a Z54, přičemž nijak nedoložila ani tvrzené nutné zvýšení záboru půdy. Snížení výrobní kapacity bylo současně deklarovaným cílem zavedení výškové regulace odpůrcem. S ním odpůrce spojil rovněž očekávané snížení automobilového zatížení zastavěného území města Hustopeče.

[9]Krajský soud se konečně zabýval námitkou navrhovatelky, že odpůrce nedostatečně vypořádal námitky proti Změně č. 4 podané jejím právním předchůdcem. Konstatoval, že odpůrce logicky odůvodnil zavedení předmětného výškového regulativu, přičemž zdůraznil rovněž cíle a úkoly územního plánování a zajišťování předpokladů pro udržitelný rozvoj území. Současně reagoval na namítané snížení výrobní či skladovací kapacity v důsledku zavedení výškového omezení staveb a označil konkrétní důvody takového opatření. Neopomněl ani skutečnost, že se již v okolí nacházely stavby převyšující předmětný výškový regulativ, odkázal však na potřebu další koordinace výstavby tak, aby nedocházelo k umísťování příliš vysokých staveb, jež by vstupovaly do estetického konfliktu s krajinným obrazem sídla a dálkovými pohledy na něj.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, nejprve namítla, že se krajský soud při posuzování její námitky o zmatečnosti a vnitřní rozpornosti Změny č. 4 nezabýval namítanou absencí vymezení výškové regulace specificky ve vztahu k plochám Z53 a Z54 v její textové části. Jakékoli dílčí úpravy územně plánovací dokumentace musí být zachyceny v textové části změnového opatření obecné povahy. K tomu ovšem v posuzovaném případě nedošlo, neboť výškový index 3 se pro zmíněné plochy objevuje pouze v grafické části Změny č. 4. Existence výškové regulace pomocí indexů v dosavadní územně plánovací dokumentaci nebo zmínky krajského soudu o srovnávacím textu výroku Změny č. 4 tak byly irelevantní. Krajský soud proto nerespektoval požadavky soudní judikatury na přezkoumatelnost rozhodnutí.

pokračování

[12] Dále stěžovatelka namítla, že krajský soud ve vztahu k posouzení její námitky o absenci legitimních důvodů výškové regulace v plochách Z53 a Z54 zcela opomenul argumentaci, podle níž odpůrce nezohlednil skutečné poměry v dotčené lokalitě. Plochy Z53 a Z54 se totiž nacházejí níže než okolní terén přilehlých dopravních komunikací II/435 a III/4217, přičemž v jejich sousedství jsou skladovací a logistické haly o výšce 15,1 až 17,3 m nad okolním terénem, které nijak výhledu do okolní krajiny nebrání. Ochrana krajinného rázu proto nemohla být legitimním důvodem pro přijetí předmětného výškového omezení. Podle odůvodnění Změny č. 4 měla výšková regulace ploch Z53 a Z54 mířit konkrétně na ochranu dálkových pohledů na Pálavu a vrch Kouty. Zmíněné plochy se nacházejí z hlediska nadmořské výšky níže než okolní plochy a centrum města Hustopeče. Nejbližší souvislá obytná zástavba je ostatně ve vzdálenosti asi 1,5 km od zmíněných ploch. Plochy Z53 a Z54 jsou pak umístěny v bezprostřední blízkosti dopravní komunikace na konci průmyslové zóny. Argumentace potřebou zmírnění přechodu určitým postupným snižováním zástavby tak neodpovídá místní terénní morfologii. Dopravní zatížení spojené s případnou výstavbou na zmíněných plochách záleží především na typu skladovaného zboží. Je-li rozsah skladovacích prostor příliš limitován, může to naopak vést k vyvolání potřeby vyšší obrátkovosti dopravní obsluhy. Stěžovatelka dále poukázala na budoucí dopravní napojení ploch Z53 a Z54 na dálnici D2, z důvodu čehož plánovala právě realizaci výstavby na svých pozemcích. Krajský soud se dostatečně nezabýval argumentací stěžovatelky, podle níž odpůrcem tvrzené důvody zavedení výškové regulace neodpovídají reálným podmínkám v území, a proto nebyla podložena ani legitimními důvody.

[13] Podle stěžovatelky dále Změna č. 4 nemůže obstát v testu proporcionality, neboť není splněno výchozí kritérium její vhodnosti. Stěžovatelka přitom shrnula jednotlivá judikatorní východiska posuzování přiměřenosti zásahu do jejích vlastnických práv včetně toho, jakým způsobem z nich vycházel krajský soud. Zdůraznila, že krajský soud poukázal pouze na absenci jejího nároku na stanovení jí vyhovující územní regulace. Dále uvedla, že při územním plánování jde o vyvažování zájmů vlastníků dotčených pozemků s přihlédnutím k veřejnému zájmu. Výškový regulativ v plochách Z53 a Z54 přitom nevede k vyšší ochraně krajinného rázu ani k účinnému zamezení nadměrného dopravního zatížení obytné části města Hustopeče. Dále platí, že zvolené prostředky regulace v územně plánovací dokumentaci je nutno hodnotit v kontextu legitimnosti konkrétního cíle, ke kterému mají vést. Jakákoli výstavba v dotčených plochách způsobí navýšení dopravního zatížení, přičemž zavedení výškové regulace nemůže mít na omezení dopravního zatížení vliv, a to zvláště s ohledem na skutečnost, jak razantní zásah do jejích vlastnických práv výškové omezení představuje. Krajský soud však uvedené skutečnosti posoudil formalisticky.

[14] Stěžovatelka dále namítla, že posuzovaná výšková regulace nesplňuje ani kritérium potřebnosti, neboť existovaly alternativní způsoby dosažení cílů odpůrce, které by tolik nezasahovaly do jejích vlastnických práv. Konkrétně zmínila vymezení chráněné linie horizontu pro zachování pohledů do krajiny, dále zavedení indexu, který by alespoň rámcově odpovídal výškové hladině stávající zástavby nebo využití územní rezervy pro stavbu obchvatu. Krajský soud se však uvedenými alternativami vůbec nezabýval. Neposoudil ani její námitku ohledně diskriminační povahy Změny č. 4, neboť neporovnal místní poměry v ostatních plochách, v nichž byl zaveden výškový index 3 a u nichž zdůrazňovala jejich specifickou polohu v údolí a blízkost s územní rezervou předpokládaného dopravního napojení. Výšková regulace v plochách Z53 a Z54 tak představuje zjevný excés, přičemž krajský soud se nezabýval všemi relevantními

skutečnostmi, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Uvedené platí rovněž pro posouzení její námitky o porušení legitimního očekávání, kdy krajský soud nezohlednil, že plochy Z61, Z153 a P139 jsou položeny v o něco vyšší nadmořské výšce a nacházejí se v bezprostředním sousedství s územní rezervou pro obchvat města Hustopeče. Byť nepředložila žádný svůj konkrétní stavební záměr, je přesvědčena, že vzhledem ke složitosti přípravy realizace projektů výstavby skladovacích a logistických hal nebylo možné po ní požadovat předložení konkrétních podkladů vedoucích k vydání stavebního povolení. Nicméně důvodně předpokládala, že bude moci realizovat obdobnou výstavbu jako na pozemku parc. č. 4872/75 nacházejícím se ve stejné lokalitě.

[15] Stěžovatelka závěrem namítla, že krajský soud uznal dostatečnost vypořádání námitek právního předchůdce stěžovatelky proti Změně č. 4 proto, že shledal zákonnou samotnou regulaci, již se námitky týkaly. Vypořádání námitek je však samostatnou otázkou, což vyplývá z § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka již v návrhu na zrušení Změny č. 4 poukazovala na judikaturu správních soudů k obsahu vypořádání námitek a konstatovala, že jediné konkrétní odůvodnění odpůrce se týkalo důvodů stanovení výškového indexu 3 pro plochy Z53 a Z54, tedy nutnost respektu k zachování dálkových pohledů na Pálavu a vrch Kouty při pohybu na silnici II/425 a III/4217. Odůvodnění vypořádání námitek odpůrce bylo příliš obecné, a tedy i zcela nedostatečné, což platí i pro související vypořádání její argumentace v rozsudku krajského soudu.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil rovněž Změnu č. 4 v rozsahu stanovení indexu 3 výškové regulace v zastavitelných plochách Z53 a Z54.

[17] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že stěžovatelka opakuje svou argumentaci uplatněnou již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Napadený rozsudek krajského soudu považuje za správný. K námitce stěžovatelky týkající se zmatečnosti a vnitřní rozpornosti Změny č. 4 konstatoval, že sama stěžovatelka popsala obsah výškové regulace a rovněž důvody pro její zavedení. Jestliže jí tak interpretace Změny č. 4 nedělá žádné potíže, nemůže být logicky nepřezkoumatelná. Odpůrce dále uvedl, že splnil všechny požadavky na srozumitelnost a transparentnost přijatých změn. Rovněž důvody pro zavedení výškové regulace popsal již ve Změně č. 4, přičemž zdůraznil ochranu krajinného rázu prostřednictvím zamezení umísťování příliš vysokých staveb a dále zamezení neúměrně vysoké intenzity využití území v okrajových lokalitách. Stěžovatelka však zaměňuje existenci samotných důvodů pro zmíněnou regulaci s jejich naplněním. V posuzovaném případě však nebylo pochyb o existenci legitimních důvodů. K námitce stěžovatelky o porušení jejího legitimního očekávání a nepřiměřenosti zásahu do jejích vlastnických práv odpůrce uvedl, že vlastník pozemku nemá nárok na jeho zastavitelnost. V posuzovaném případě ostatně ani nedošlo k funkční změně využití pozemků, ale pouze k dílčí výškové regulaci. Sama stěžovatelka v tomto ohledu nepředložila žádný konkrétní stavební záměr a neuvedla, že by byla realizace jejího stavebního záměru Změnou č. 4 zcela vyloučena či výrazně omezena. Ostatně sama uvedla, že svého cíle dosáhne prostřednictvím vyššího plošného záboru půdy. Posuzovanou regulaci proto nelze považovat za nepřiměřenou.

[18] S ohledem na tyto skutečnosti odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[20] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[22] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala na jednotlivé dílčí argumenty uvedené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které podle ní krajský soud nevypořádal. Nejvyšší správní soud však připomíná, že není úkolem krajského soudu podrobně reagovat na každý jednotlivý argument uvedený v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokud v odůvodnění rozsudku prezentuje vlastní ucelený argumentační systém, jehož prostřednictvím vypořádá podstatu námitek. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je přitom zřejmé, že se podrobně zabýval jednotlivými návrhovými body stěžovatelky, které následně vypořádal a uvedl rovněž konkrétní důvody, které jej vedly k učinění zde uvedených závěrů. Stěžovatelka ostatně s právními závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti nebylo z logiky věci možné.

[23] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že argumentace stěžovatelky spočívala v podstatě v zopakování již uplatněných námitek uvedených v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy za současného vyjádření nesouhlasu se závěry krajského soudu. V tomto ohledu je nutno připomenout, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, přičemž soudní ochrana veřejných subjektivních práv byla stěžovateli poskytnuta již individuálním posouzením její věci krajským soudem. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti však není možné bez dalšího nahradit v podstatě zopakováním námitek uvedených již v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, jakkoli spojených s obecným tvrzením, že právní názor krajského soudu je nesprávný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2022, č. j. 5 As 95/2021-27). Není proto povinností Nejvyššího správního soudu podrobně reagovat na každý jednotlivý argument stěžovatelky, případně nalézt alternativní a za každou cenu originální způsob vyjádření týchž závěrů, k nimž již správně dospěl krajský soud. Obsahu a míře konkrétnosti kasační argumentace stěžovatelky totiž odpovídá rovněž její posouzení Nejvyšším správním soudem.

[24] Stěžovatelka dále namítla, že se krajský soud nezabýval namítanou absencí stanovení výškové regulace ve Změně č. 4 v její textové části specificky k plochám Z53 a Z54. Podle ní totiž každé změnové opatření obecné povahy musí mít odraz v jeho textové části. Výškový index 3 se však pro zmíněné plochy objevuje jen v grafické části Změny č. 4, která je proto nepřezkoumatelná, vnitřně rozporná a zmatečná.

[25] Uvedenou námitkou se krajský soud podrobně zabýval v odst. 60 až 67 odůvodnění napadeného rozsudku. Nejprve vysvětlil, že výšková regulace byla upravena již v předchozích zněních územního plánu Hustopeče, konkrétně v jeho změně č. 1 s účinností od 4. 10. 2016, nicméně index 3 pro plochy Z53 a Z54 byl zaveden až Změnou č. 4. Dále odkázal na grafickou část Změny č. 4, z níž přesvědčivě vyplývá, které ploše byl přiřazen jaký výškový index, jež je následně rovněž vymezen v „Příloze č. 1: Srovnávací text výroku“ v bodě 6. Byť krajský soud uznal, že z textu zmíněné přílohy Změny č. 4 přímo stanovený výškový limit konkrétně pro plochy Z53 a Z54 nevyplývá, přičemž z hlediska přehlednosti by bylo vhodnější v tomto ohledu text zmíněné přílohy upravit, nejedná se o vadu působící zmatečností, nesrozumitelností a nepřezkoumatelností Změny č. 4, jak namítala stěžovatelka. Z uvedené přílohy je současně zřejmé vymezení jednotlivých výškových indexů 1 až 3 a dále indexu č. 4, který nově definuje. Uvedené skutečnosti bylo možné podle krajského soudu doplnit grafickou částí Změny č. 4, z níž je zřejmé, který index byl přiřazen které ploše, a dále textovou částí odůvodnění Změny č. 4, z níž vyplývají konkrétní důvody odporce k zavedení výškové regulace ve stanovených plochách.

[26] V tomto ohledu lze dále ve shodě s krajským soudem zdůraznit, že stěžovatelka sama ze Změny č. 4 seznala zavedení výškového indexu 3 u ploch Z53 a Z54, a to včetně konkrétního vymezení této výškové regulace vůči jejím pozemkům. Ostatně byla následně schopná bez jakýchkoli obtíží formulovat související námitky v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Již v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS, ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„je nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem.*

pokračování

Dotčené orgány, nadřízený orgán i veřejnost nemohou uplatnit svá práva vyjadřovat se ve stanovených fázích pořizování a schvalování změny územního plánu, podávat připomínky a námitky, pokud nemají možnost z předkládané dokumentace zjistit, jakým způsobem a v jakém rozsahu se stávající územní plán bude měnit.“ Uvedené podmínky přezkoumatelnosti změny územně plánovací dokumentace však v posuzovaném případě byly beze zbytku naplněny, neboť stěžovatelka si byla bezpečně vědoma jednotlivých změn oproti dosavadním zněním územního plánu Hustopeče, proti nimž ostatně brojila konkrétní argumentací uvedenou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, resp. již její právní předchůdce v námitce podané proti Změně č. 4. Lze proto shrnout, že ze Změny č. 4 jsou patrná jednotlivá výšková omezení zástavby, a to vůči konkrétním plochám vymezeným v její grafické části, přičemž z její textové části a „Přílohy č. 1: Srovnávací text výroku“ jsou patrné důvody pro jejich zavedení.

[27] Nejvyšší správní soud doplňuje, že ačkoli se krajský soud nezabýval vymezením výškového indexu specificky pro plochy Z53 a Z54 včetně souvisejícího odůvodnění ve Změně č. 4, je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že posoudil zavedení popsané výškové regulace jako celek rovněž ve vztahu k ostatním obdobným plochám výroby a skladování. Jinak řečeno, krajský soud zhodnotil, jakým způsobem odpůrce zavedl a odůvodnil předmětnou výškovou regulaci ve vztahu k celé dotčené lokalitě složené z ploch výroby a skladování, jejíž součástí byly rovněž zmíněné plochy Z53 a Z54. Důvody pro takové opatření pak logicky považoval za důvody týkající se také ploch Z53 a Z54. Jak ostatně Nejvyšší správní soud uvedl již výše, stěžovatelce byl samotný nově zavedený výškový index 3 týkající se předmětných ploch dostatečně znám, přičemž ze Změny č. 4 seznala i důvody odpůrce pro zavedení tohoto opatření. Námitka stěžovatelky, že se krajský soud nezabýval její argumentací, podle níž nevyplývalo z textové části Změny č. 4 ničeho o výškové regulaci zavedené specificky u ploch Z53 a Z54, je tak nedůvodná.

[28] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nezohlednil skutečné místní poměry v posuzované lokalitě. Plochy Z53 a Z54 se totiž nacházejí níže než okolní terén přilehlých dopravních komunikací II/435 a III/4217, přičemž v jejich sousedství jsou skladovací a logistické haly o výšce 15,1 až 17,3 m nad okolním terénem, které nijak výhledu do okolní krajiny nebrání. Podle stěžovatelky odpůrce poukázal konkrétně na dálkové pohledy na Pálavu a vrch Kouty, přičemž zmíněné plochy se nacházejí z hlediska nadmořské výšky níže než okolní plochy a centrum města Hustopeče. Ochrana krajinného rázu proto nemohla být legitimním důvodem pro zavedení výškové regulace a ani závěry odpůrce o postupném zmírňování zástavby na okraji výrobní oblasti, kde se nachází dotčené plochy, neodpovídají stávající terénní morfologii. Ve vztahu k dopravní obsluze předmětných ploch stěžovatelka poukázala na důležitost typu skladovaného zboží. Je-li podle ní rozsah skladovacích prostor příliš limitován, může to naopak v případě specifického druhu zboží vést k vyšší potřebě obrátkovosti dopravní obsluhy.

[29] Rovněž uvedenou argumentací se krajský soud zabýval v odst. 68 až 76 odůvodnění napadeného rozsudku. Výslovně poukázal na jednotlivé legitimní důvody, které pro zavedení výškové regulace v dotčených plochách vymezil již odpůrce. Konkrétně zmínil cíle a úkoly územního plánování, jimiž je zajišťování předpokladů pro udržitelný rozvoj území prostřednictvím zejména ochrany podmínek pro bydlení obyvatel města Hustopeče. Výškovou limitaci dotčených ploch pak zavedl s ohledem na zamezení umísťování příliš vysokých staveb, které by se dostaly do konfliktu s krajinným rázem sídla a dálkovými

pohledy na něj a dále s krajinným rázem v exponovaných pohledech na město. Odpůrce zároveň poukázal na neúměrně vysokou intenzitu využití území v okrajových lokalitách města ve spojení s její obsluhou automobilovou, resp. zejména nákladní dopravou, která vzhledem k absenci dopravního napojení dotčených ploch na dálnici D2 projíždí zastavěným územím města Hustopeče. Právě z uvedených důvodů odpůrce přistoupil k zavedení výškového indexu 3 mimo jiné i u ploch Z53 a Z54.

[30] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za důležité zopakovat podstatu judikatorních závěrů ohledně přezkumu obsahu územně plánovací dokumentace. Již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, k podstatě územního plánování konstatoval, že *„jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji atd. Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsensus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí (viz teorie veřejné volby) a dokonce i o rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že „soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ Z uvedeného lze shrnout, že přijatý územní plán či jeho změna představuje společenskou dohodu o využití území lidmi a promítají se v něm vzájemně konkurující zájmy soukromé i veřejné. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu (stanovování způsobu jejich využití) zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými.*

[31] V rozsudku ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51, Nejvyšší správní soud uvedl, že při hodnocení zákonnosti opatření obecné povahy (územního plánu) mají být soudy zdrženlivé. V rámci testu proporcionality by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). V rámci těchto mantinelů má totiž obec široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

[32] Ve vztahu k legitimním důvodům přijetí konkrétní úpravy v územně plánovací dokumentaci Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „*v některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánu regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).*“

[33] Z uvedeného lze shrnout, 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 posuzuje, 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 v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí. Není však věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.

[34] Stanovit funkční využití území či případná omezení vztahující se k využívání tohoto území například právě prostřednictvím výškové regulace a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, je však povinen k návrhu dotčené osoby přezkoumat postup pořizovatele územního plánu (změny) při tomto procesu (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 2/2008).

[35] Nejvyšší správní soud se pohledem výše citovaných judikatorních závěrů proto dále zabýval kasační argumentací stěžovatelky. Z obsahu její kasační stížnosti ve vztahu k otázce přiměřenosti zavedené výškové regulace v podstatě vyplývá podstatný závěr, podle něhož má stěžovatelka za to, že předmětné plochy Z53 a Z54 se nachází z hlediska nadmořské výšky níže než okolní terén, a proto ani případná výstavba překračující výškový index 3 nemůže zasáhnout do krajinného rázu. V okolí předmětných ploch se současně již nacházejí stavby hal převyšující zmíněný výškový index. Obdobný závěr stěžovatelka uvedla ve vztahu k potřebě dopravní obslužnosti dotčených ploch zejména nákladní automobilovou dopravou, podle něhož výškové, a tedy kapacitní omezení případných stavebních záměrů

výrobních či skladovacích hal nemusí představovat automatické snížení potřeby dopravní obslužnosti. Z uvedených skutečností dovodila, že důvody, které pro přijetí výškové regulace předmětných ploch vymezil odpůrce ve Změně č. 4, nelze považovat za legitimní. Nejvyšší správní soud se však ve shodě s krajským soudem s uvedenou argumentací stěžovatelky neztotožnil.

[36] Ochranu krajinného rázu konkrétního území včetně ochrany podmínek pro bydlení obyvatel města Hustopeče, dále ochranu dálkových pohledů na město i potřebu omezení neúměrného využívání určitého území včetně omezení jeho dopravní obslužnosti lze podle Nejvyššího správního soudu považovat za zcela legitimní důvody, které odpůrce vedly k zavedení výškové regulace mimo jiné i v plochách Z53 a Z54. Uvedené skutečnosti totiž lze plně podřadit pod cíle a úkoly územního plánování definované v § 18 a § 19 stavebního zákona, které je územní samosprávný celek povinen v procesu územního plánování rozvíjet. Ostatně námitky stěžovatelky spočívají v prostém nesouhlasu se závěry odpůrce, podle nichž definoval snahu chránit krajinný ráz území města Hustopeče před příliš vysokými stavbami. Podle stěžovatelky totiž nemohou stavby překračující výškový index 3 v posuzovaném území nijak zasáhnout do krajinného rázu ani do dálkových pohledů na území. Nejvyšší správní soud však připomíná, že mu nepřísluší určovat odpůrci, jakou regulaci měl pro ochranu konkrétně a přesvědčivě vymezených legitimních cílů ve Změně č. 4 zvolit, případně jakkoli přetvářet cíle a úkoly územního plánování, které si odpůrce pro přijetí konkrétního opatření definoval. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že odpůrce mimo jiné sledoval zavedením posuzované výškové regulace rovněž omezení realizace výstavby dalších vysokých logistických hal v posuzované lokalitě, které by společně s již existujícími stavbami hal vytvořily dlouhá a vysoká seskupení staveb narušujících estetiku krajinného rázu a pohledů na město Hustopeče. Tento důvod však stěžovatelka zcela pominula. Uvedené platí rovněž pro její argumentaci o míře dopravní obslužnosti dotčeného území. Není totiž úkolem Nejvyššího správního soudu vést obsáhlou polemiku o legitimitě požadavku odpůrce na potřebu snížení zatížení území města Hustopeče zejména nákladní automobilovou dopravou, a to s ohledem na stanovené výškové omezení budoucích stavebních záměrů. Ostatně sama stěžovatelka uvedla, že výškový regulativ jejího případného budoucího stavebního záměru lze kompenzovat rozsáhlejším zastavením jejích pozemků.

[37] Pokud jde o námitku stěžovatelky, že se krajský soud nezabýval místními poměry posuzovaného území, a to zejména s ohledem na již existující zástavbu převyšující výškový index 3, Nejvyšší správní soud odkazuje na odst. 72 odůvodnění napadeného rozsudku. V tomto ohledu doplňuje přesvědčivé závěry krajského soudu tak, že stěžovatelka nijak konkrétně nevysvětlila, proč nelze považovat za legitimní důvod odpůrce pro zavedení výškové regulace potřebu zamezení umístování dalších vysokých logistických staveb do posuzovaného území, a to pouze s ohledem na skutečnost, že se zde již další vysoké stavby nacházejí. Odpůrce konkrétně zdůraznil, že právě již existující zástavba vysokými logistickými halami by v kombinaci s dalšími v budoucnu umístěnými stavbami rovněž vysokých logistických hal vytvořila seskupení rozsáhlých staveb, které by narušily estetický ráz okolního území. Z uvedeného důvodu přistoupil k omezení přípustné výšky v budoucnu realizovaných staveb v dotčené lokalitě tak, aby k popsánímu seskupování vysokých staveb nedocházelo. Pokud by Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatelky odkazující na v okolí již existující stavby převyšující index 3, nemohl by v tomto ohledu odpůrce již pro rozvoj či omezení využívání posuzovaného území učinit

pokračování

ničeho dalšího, a to pouze z toho důvodu, že již se zde vysoké stavby nacházejí. Takový závěr by však neodpovídal výše citované soudní judikatuře týkající se plnění cílů územního plánování.

[38] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že Změna č. 4 neobstojí ani co do posouzení vhodnosti zavedené výškové regulace. Argumentace stěžovatelky, podle níž zmíněné opatření nepovede k vyšší ochraně krajinného rázu ani k účinnému zamezení nadměrného dopravního zatížení obytné části města Hustopeče, totiž představuje pouhou názorovou polemiku se závěry odpůrce. Jinak řečeno, stěžovatelka neuvedla v tomto ohledu žádnou konkrétní skutečnost, kterou by podložila své závěry o nevhodnosti zvoleného výškového omezení, a to kromě jejího tvrzení, že plochy Z53 a Z54 se nacházejí z hlediska nadmořské výšky níže než okolní terén. Neuvedla však ničeho konkrétního k jejímu tvrzení, že vzhledem k této skutečnosti nemůže ani umístění stavby převyšující výškový index 3 zasáhnout do krajinného rázu a do dálkových pohledů na město Hustopeče a Pálavu či vrch Kouty. Vzhledem k výše citovaným závěrům pak nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu, aby na tomto místě jakkoli podrobně polemizoval s argumenty odpůrce a hodnotil, jak vysoké stavby mohou či nemohou zasáhnout do krajinného rázu posuzované lokality, jehož ochrana je právě úkolem odpůrce. Uvedené platí rovněž pro argument stěžovatelky, podle něhož omezení výšky případně v budoucnu umístěné stavby nemusí nutně vést k menší potřebě její dopravní obslužnosti. Ani v tomto ohledu stěžovatelka neuvedla ničeho konkrétního, pouze poukázala na odlišnosti skladování různých druhů zboží a související potřebu dopravní obslužnosti skladovacích hal.

[39] Stěžovatelka dále namítla, že výšková regulace nesplňuje ani kritérium potřeby, neboť definovaných cílů mohl odpůrce dosáhnout i jinými mírnějšími opatřeními, například vymezením chráněné linie horizontu pro zachování pohledů do krajiny, zavedením indexu, který by alespoň rámcově odpovídal výškové hladině stávající zástavby, nebo využitím územní rezervy pro stavbu obchvatu města Hustopeče. Poukázala na razantnost zásahu do jejích vlastnických práv a namítla, že krajský soud uvedenou argumentaci posoudil pouze formalisticky, a proto výšková regulace zavedená Změnou č. 4 v plochách Z53 a Z54 představuje zjevný excés.

[40] Přiměřeností zásahu do vlastnických práv stěžovatelky se krajský soud zabýval v odst. 77 až 88 odůvodnění napadeného rozsudku. Správně poukázal na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu k uvedené problematice, přičemž na tomto místě lze zdůraznit, že již v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k posuzování minimalizace zásahu do práv vlastníků nemovitostí konstatoval, že *„správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených - např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či*

excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.“ Uvedené závěry lze přitom plně využít i v nyní posuzovaném případě.

[41] Krajský soud při posuzování otázky, zdali odpůrce zavedením výškového omezení neporušil zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu do práv stěžovatelky, odkázal zejména na skutečnost, že stěžovatelce Změnou č. 4 nebylo zcela zamezeno realizovat na jejích pozemcích v budoucnu výstavbu. V tomto ohledu tak byla předmětnou výškovou regulací pouze omezena co do výšky případné výstavby, a to konkrétně výškovým indexem 3. K tvrzenému omezení kapacity stěžovatelkou v budoucnu zamýšlené stavby logistické haly zmíněným výškovým indexem až o 1/3 krajský soud zdůraznil, že sama stěžovatelka poukázala na možnost postavit nižší, avšak prostorově rozsáhlejší stavbu, kterou důsledky zavedené výškové regulace účinně vykompenzuje. V tomto ohledu rovněž připomněl, že stěžovatelka dosud nepředložila žádný konkrétní stavební záměr, který zamýšlela v budoucnu realizovat na svých pozemcích nacházejících se v plochách Z53 a Z54. Na základě uvedeného krajský soud uzavřel, že posuzovaná výšková regulace nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnických práv stěžovatelky, resp. nepopírá zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do jejích práv.

[42] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se s uvedenými závěry krajského soudu plně ztotožňuje. Ostatně stěžovatelka v tomto ohledu neuvedla v kasační stížnosti žádnou konkrétní argumentaci. Její závěry totiž setrvaly pouze na skutečnosti, že zvolená regulace obsažená ve Změně č. 4 nemůže dosáhnout odpůrcem vyjmenovaných cílů a že představuje nepřiměřený zásah do jejích vlastnických práv. V tomto ohledu stěžovatelce nesvědčilo legitimní očekávání, že nebude ve způsobu využívání svých pozemků územním plánem Hustopeče či jeho změnami jakkoli omezena. Stěžovatelka totiž nemohla legitimně očekávat, že území plán Hustopeče zůstane po celou dobu jeho existence neměnný (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 6 Ao 3/2009).

[43] Uvedené platí rovněž pro námitku stěžovatelky, že plochy Z53 a Z54 mají být v budoucnu dopravně napojeny na dálnici D2, a proto na svých pozemcích zamýšlela realizovat výstavbu. Zavedená výšková regulace Změnou č. 4 totiž stěžovatelce v realizaci tohoto stavebního záměru nijak nezabránila, nýbrž pouze stanovila konkrétní podmínky týkající se nejvyšší přípustné výšky budoucího stavebního záměru, které odpůrce podložil konkrétně vyjmenovanými cíli. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani stěžovatelkou popisovaná složitost přípravy realizace projektů výstavby skladovacích a logistických hal, v důsledku čehož dosud nepředložila konkrétní podklady vedoucí k vydání stavebního povolení.

[44] Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil námitce stěžovatelky, podle níž bylo Změnou č. 4, resp. zavedením výškového indexu 3 pro plochy Z53 a Z54, nepřiměřeně zasaženo do jejích vlastnických práv a legitimního očekávání. V důsledku toho nelze uvedenou regulaci považovat ani za zjevný exces.

[45] Namítanou diskriminační povahou výškové regulace se krajský soud zabýval v odst. 84 odůvodnění napadeného rozsudku, na jehož přesvědčivé závěry lze v tomto ohledu plně odkázat. Krajský soud se konkrétně zabýval jednotlivými výškovými indexy, které odpůrce zavedl Změnou č. 4 v okolních plochách výroby a skladování v posuzované lokalitě.

pokračování

Stěžovatelce tak nelze přisvědčit, že krajský soud neporovnal plochy Z53 a Z54 s ostatními obdobnými plochami výroby a skladování nacházejícími se v bezprostředním okolí.

[46] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že vypořádání podaných námitek jejím právním předchůdcem je samostatnou otázkou, přičemž jediné konkrétní odůvodnění zavedené výškové regulace odpůrcem se týkalo důvodů stanovení výškového indexu 3 pro plochy Z53 a Z54, tedy nutnosti respektu k zachování dálkových pohledů na Pálavu a vrch Kouty při pohybu na silnici II/425 a III/4217, Nejvyšší správní soud odkazuje na již výše uvedené závěry a dále přesvědčivé odůvodnění krajského soudu uvedené v odst. 89 odůvodnění napadeného rozsudku. Z citované pasáže odůvodnění je zřejmé, jak konkrétně odpůrce odůvodnil zavedení posuzované výškové regulace a na které legitimní cíle v tomto ohledu odkázal. Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné toto vypořádání obsáhle opakovat, neboť se jeho nosnými důvody již zabýval výše. Postačí pouze doplnit, že odpůrce se zabýval rovněž odkazem stěžovatelky na již existující stavby, které převyšují nově stanovený výškový index 3 pro zmíněné plochy a nacházejí se v posuzované lokalitě. Z uvedeného je proto zřejmé, že odpůrce své závěry uvedené ve vypořádání námitek právního předchůdce stěžovatelky řádně odůvodnil. Ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti pouze namítla, že vypořádání podané námitek jejím právním předchůdcem bylo příliš obecné, aniž by v tomto ohledu uvedla cokoli konkrétního.

[47] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně a své závěry řádně odůvodnil. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, neboť jako obec s rozšířenou působností jej nelze považovat za malou obec, která by nedisponovala odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 27. února 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu

