



ČESKÁ REPUBLIKA

**R O Z S U D E K**  
**J M Ě N E M R E P U B L I K Y**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatele: **Office Park Šantovka**, se sídlem Washingtonova 1624/5, Praha 1, zast. Mgr. Rostislavem Pekařem, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 57, Praha 1, adresa pro doručování: Squire Patton Boggs, v.o.s., advokátní kancelář, se sídlem Václavské nám. 57, Praha 1, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem, se sídlem Riegrova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014 - 193,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost navrhovatele **s e z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost odpůrce **s e z a m í t á .**
- III. 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.**

**Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Návrhem ze dne 1. 10. 2014 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Statutárního města Olomouc vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 15. 9. 2014 pod č. 1/2014 (dále též „napadený územní plán“) – v části, v níž se u funkční plochy 03/056P stanoví maximální výška zástavby na 19 m/23 m, struktura zástavby označená jako b, zpřesnění podmínek využití označené jako specifická výška 2(02), poznámka US-18, dále v části podmíněně přípustného využití v případě regulativu dle článku 7.1.3. písm. e), f) výrokové části, a v části regulativu dle článku č. 4.10.3 Lokalita 03 (Kosmonautů-jih) písm. a), a regulativu dle článku 12. 1. 2 výrokové části. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků v ploše označené napadeným územním plánem jako 03/056P, a že podal vůči obsahu napadeného územního plánu námítky, které odpůrce nezohlednil. Již ve svých námítkách upozorňoval odpůrce na to, že tzv. oblast

Šantovky představuje pro Olomouc významnou rozvojovou lokalitu, která však byla v minulosti využita pro průmyslovou výrobu v rámci závodu MILO, což ji negativně ovlivnilo, tudíž navrhovatel v minulosti jednal s odpůrcem ohledně změny této oblasti. Na základě těchto pokusů byla v roce 2006 přijata změna územního plánu, která měla situaci v této oblasti zlepšit. K záměru navrhovatele vyjádřeném v urbanistické studii se vyjádřila rada odpůrce na 52. schůzi dne 5. 8. 2008, která se shodla na podpoře návrhu navrhovatele. Tento záměr obsahoval stavbu s administrativní funkcí s podlažností od 6 do 9 nadzemních pater, což odpovídá výšce budov do 40 m, a stavbu s výškovou dominantou s bytovou funkcí o 20 nadzemních patrech, což odpovídá výšce cca 76 m. S tímto záměrem odpůrce vyjádřil v roce 2008 souhlas, pouze požadoval vysokou kvalitu konkrétního architektonického řešení, což bylo podle navrhovatele splněno. Vzhledem k této podpoře navrhovatel provedl rozsáhlé investice do přípravy území vedoucí k realizaci samotného záměru; část záměru ostatně byla již zrealizována, neboť byla uvedena do provozu Galerie Šantovka. Následně však odpůrce své stanovisko změnil a přijal napadený územní plán, který realizaci zbývajících záměrů navrhovatele vylučuje bez uvedení relevantních argumentů, aniž by reflektoval vstřícný postoj navrhovatele k možným změnám v projektu.

[2] Navrhovatel zdůraznil, že v souladu s judikaturou správních soudů měl odpůrce o jeho námitkách řádně rozhodnout, přičemž jeho rozhodnutí by mělo být součástí odůvodnění napadeného územního plánu a mělo by splňovat všechny náležitosti podle ustanovení § 67 správního řádu, zejm. musí obsahovat náležité odůvodnění. Těmto požadavkům však odpůrce nedostál, neboť řádně nevysvětlil, co to je technologické zařízení, u něž umožňuje výšku zástavby 20 m/27 m, když u ostatních staveb výškovou regulaci stanovil na 19 m/23 m. Není ani vysvětleno, proč jsou uplatněna rozdílná výšková kritéria pro rezidenční a administrativní stavby, když jedním z argumentů pro výškovou regulaci je údajně zachování dálkových pohledů, protože způsob využití budovy nemá vliv na její siluetu a dálkové pohledy. Odkaz na požadavky Ministerstva kultury je nedostatečný, neboť se jimi odpůrce fakticky nezabýval a pouze je převzal za své. Není tedy jasné, proč zvolená výšková regulace požadavkům ministerstva na zachování dálkových pohledů a na ochranu městské památkové rezervace vyhovuje a proč by nevyhovovala ta výšková regulace, kterou požadoval navrhovatel. Pokud je argumentováno pohledem z ulice Velkomoravské, tak navrhovatel zdůrazňuje, že tato ulice není na seznamu důležitých pohledů, které je nutné chránit a rozvíjet podle napadeného územního plánu. Odpůrce navíc nezjišťoval stanovisko dotčených orgánů k jeho námitkám. Odkaz odpůrce na regulační plán městské památkové rezervace a na výškové regulativy na Václavském náměstí v Praze a v obdobných lokalitách ve Vídni a Berlíně je nedostatečný.

[3] Navrhovatel dále požadoval změnu podmínek využití plochy tak, aby zde bylo možné realizovat stavby pro maloobchod s hrubou podlažní plochou větší než 2500 m<sup>2</sup>, přičemž odpůrce této námitce vyhověl, avšak tyto stavby zařadil do kategorie podmíněně přípustné, aniž by to náležitě vysvětlil. Navrhovatel vytýkal, že odpůrce u dané lokality stanovil regulativ „charakter městského centra formou rozšíření centra především městskou smíšenou funkcí“, aniž by uvedl, jaké stavby tento charakter naplňují, a že se řádně nevyjádřil ke všem jeho námitkám. Poukázal přitom na to, že odpůrce se v odůvodnění napadeného územního plánu odvolává na bod 92.13 Zásad územního rozvoje, který však byl v mezidobí zrušen, na což odpůrce nijak nereagoval.

[4] Navrhovatel vyslovil přesvědčení, že odpůrce nedostatečně zvážil veřejný zájem pro zásah do jeho vlastnického práva. Odpůrce totiž nezkoumal a ani nedoložil veřejný zájem, který by odůvodnil zásadní redukci výškového regulativu v dané lokalitě oproti předchozímu stavu a samotnému konceptu územního plánu a zařazení této plochy do struktury zástavby typu „b“, která představuje blokový typ zástavby. Stanovení jen blokového typu zástavby podle navrhovatele totiž představuje zásadní dopad na realizaci jím požadovaného záměru, což odpůrce musel vědět. Nadto z dalšího vymezení této plochy jako typ „B“ vyplývá, že nejde

pokračování

o výlučně rezidenční plochu, protože toto vymezení znamená, že se jedná o plochu smíšenou obytnou. Bloková struktura zástavby je přitom nevhodná pro již realizované obchodní centrum a pro administrativní budovy. Odpůrce nadto nevysvětlil, proč požaduje zpracovat územní studii ve vztahu k předmětné lokalitě, zvláště když nedodržel podmínky § 43 odst. 2 stavebního zákona ohledně použití tohoto instrumentu, a proč požaduje v lokalitě Kosmonautů-jih rozvíjet charakter městského centra formou rozšíření centra a rozvíjet funkčně smíšený městský charakter lokality přednostně ve prospěch celoměstských funkcí. Navrhovatel v neposlední řadě nesouhlasil s tím, že odpůrce umožnil realizovat stavby pro maloobchod s hrubou podlažní plochou větší než 2500 m<sup>2</sup> pouze podmíněně. Odpůrce tedy při vydání napadeného územního plánu porušil ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) a c) stavebního zákona.

[5] Přijetím napadeného územního plánu porušil odpůrce legitimní očekávání navrhovatele, neboť ten měl za to, že s realizací jeho projektu souhlasí. Navrhovatel opakoval, že odpůrce se nezabýval otázkou proporcionality přijatého řešení, tedy zda zásah do jeho práv má výjimečnou povahu, je prováděn z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Poukázal přitom na to, že odpůrce pouze vycházel z vyjádření Národního památkového ústavu, stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje a stanoviska Ministerstva kultury, která si jsou velmi podobná; navrhovatel vyslovil přesvědčení, že dotčené orgány si svá stanoviska navzájem okopírovaly a nezabývaly se tak meritem věci. Zdůraznil, že není zřejmé, proč musí být chráněn pohled z ulice Velkomoravské a proč musel být stanoven výškový regulativ v dané výši. V této souvislosti poukázal na simulaci pro potřeby Ministerstva kultury, z níž vyplývá, že pohled z ulice Velkomoravské bude zastíněn i při výškové úrovni 19 m/23 m; ostatně vzdálené objekty nejsou viditelné ani přes stávající vegetaci, a to ani v zimním období. Z pohledu běžného chodce tedy nebudou vzdálenější stavby vidět, ať už bude povolena výška nových staveb 29m, 21m nebo 17m. K protikladu s vyjádřením Ministerstva kultury stojí vyjádření oddělení památkové péče odpůrce ze dne 12. 9. 2014, které naopak dochází k závěru, že stavba Šantovka Tower je z hlediska zájmů památkové péče přípustná. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že památková ochrana nemůže být bezbřehá, jako se tomu stalo v projednávané věci.

[6] Navrhovatel dále požadoval, aby soud nepřihlížel k tomu, že se předmětná lokalita nachází v ochranném pásmu městské památkové rezervace, protože umístění areálu bývalé továrny MILO v ochranném pásmu s ohledem na její historicky průmyslový charakter nemá opodstatnění. Rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma ze dne 27. 7. 1987, č. j. Kult. 1097/87/Tsř. navíc postrádá formální náležitosti správního rozhodnutí, protože ochranné pásmo pravděpodobně nebylo vyhlášeno po předchozí dohodě se stavebním úřadem. Navrhovatel proto uzavřel, že přijetím napadeného územního plánu bylo zasaženo do jeho vlastnického práva, neboť mu je nově bráněno v realizaci záměru, se kterým odpůrce původně vyslovil souhlas.

[7] Navrhovatel v doplnění návrhu ze dne 6. 11. 2014 dále namítal, že rozhodnutí o zřízení ochranného pásma městské památkové rezervace je nicotné, neboť nebylo vydáno po dohodě s dotčenými úřady, nebylo postupováno v souladu s tehdy platnými předpisy při jeho vyhlášení a ochranné pásmo neobsahovalo příslušné podmínky ochrany. Vyslovil znovu pochyby o tom, proč byl do ochranného pásma zařazen průmyslový areál továrny MILO. Jediným důvodem vymezení ochranného pásma byl podle navrhovatele tok řeky Moravy. Poukázal dále na to, že na druhém břehu řeky Moravy leží jiné výškové budovy – budova Moravské vysoké školy a nástavba objektu síla rodiny K. Tyto budovy, ačkoli jsou podle výpočtů navrhovatele blíže historickému centru, jsou již mimo ochranné pásmo. Navrhovatel rovněž tvrdil, že ochranné pásmo nemohlo být zřízeno, neboť zákon výslovně neupravoval možnost zřizovat ochranná pásma k městským památkovým rezervacím. Vyhlášení městské památkové rezervace v roce 1971

navíc nebylo publikováno ani ve Sbírce zákonů, památková rezervace tudíž nevznikla a nemohlo k ní být stanoveno ochranné pásmo. Zopakoval, že přijetím napadeného územního plánu odpůrce zasáhl do jeho legitimního očekávání, že realizaci jeho záměru nic nebrání, a porušil též zásadu proporcionality, zvláště když v minulosti povolil stavbu dvou jiných výškových budov, které jsou odbornou veřejností kritizovány. Na těchto závěrech navrhovatel setrval i v podáních ze dne 3. 12. 2014, ze dne 13. 1. 2015 a ze dne 20. 2. 2015.

[8] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 24. 11. 2014 vyjádřil stanovisko, že doplněním ze dne 6. 11. 2014 navrhovatel v rozporu s ustanovením § 101b odst. 2 s. ř. s. nepřipustně rozšiřuje návrhové body. Poukázal dále na to, že pouze rozhodnutí o pořízení územního plánu, schválení zadání a vydání územního plánu je v samostatné působnosti obce. Vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí o námitkách podaných navrhovatelem nejsou nepřezkoumatelná, neboť při rozhodování bylo vycházeno ze stanoviska Ministerstva kultury stran výškové regulace, přičemž odpůrce nemohl toto stanovisko ignorovat a vyhovět tak požadavkům navrhovatele. Ohledně námítky, že aktuální záměr výškové dominanty byl ztvárněn špičkovým londýnským ateliérem, uvedl, že oproti prvotní studii z roku 2008, která byla projednána radou odpůrce, došlo v novém návrhu k významným změnám, a to zejm. v navýšení objemu půdorysné plochy výškové stavby, v redukci ploch veřejných prostranství a ploch zeleně bezprostředně sousedících s výškovým objektem. Nové umístění objektu je rovněž odlišné, nadto celá stavba překračuje současný limit hrubé podlažní plochy typického patra. Současný návrh je s původní studií konzistentní jen v obecném požadavku na maximální výšky a výškovou dominantu. K problematice chráněných pohledů vyjádřil přesvědčení, že napadený územní plán obecně stanoví povinnost chránit a rozvíjet pohledově dominantní prvky zástavby historického jádra, proto je možné se zabývat i pohledy neuvedenými v seznamu, jehož se dovolává navrhovatel. Ustanovení § 53 stavebního zákona nebylo porušeno, protože dotčený orgán se k jedné námitce vyjádřil souhlasně k druhé námitce stanovisko neuplatnil. Odkaz v napadeném územním plánu na jiná centra významných měst byl podle odpůrce na místě, neboť se jedná o zcela shodnou problematiku.

[9] Nesouhlasil s tím, že se na území bývalého průmyslového areálu nacházely stavby vyšší, než které nyní umožňuje napadený územní plán. Předchozí územní plán vycházel z původní právní úpravy, která prostorovou regulaci v územním plánu nepožadovala; změna nastala až přijetím stavebního zákona, podle kterého musel odpůrce řešit i tuto oblast. Požadavek navrhovatele na detailnější vypořádání jeho námítky požadující změnu podmínek využití plochy není důvodný, navíc tato námitka nebyla nijak odůvodněna. Poukázal přitom na to, že po splnění příslušných podmínek je navrhovatelem požadovaný záměr dovolený. Nesouhlasil s tím, že by vypořádání námítky týkající se zrušení regulativu pro předmětnou plochu jako „charakter městského centra formou rozšíření centra především městskou smíšenou funkcí“, bylo nedostatečné, neboť tam uvedené pojmy jsou v odůvodnění napadeného územního plánu podle jeho názoru dostatečně odůvodněny. Odpůrce na závěr zdůraznil, že pokud navrhovatel své námítky koncipoval ryze obecně, nemůže nyní s úspěchem namítat nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu.

[10] Navrhovatel nemohl ani v minulosti spoléhat na to, že absence prostorové regulace v předchozím územním plánu jej opravňuje k jakékoli činnosti; na to ostatně byl v dopise z ledna 2008 upozorněn. K rozporu napadeného územního plánu s veřejným zájmem odpůrce vysvětlil, že územní plánování vždy zasahuje do práv vlastníků pozemků a staveb, a to v souladu s veřejným zájmem, který je vyjádřen v § 18 stavebního zákona. Ohledně zástavby blokového typu zopakoval, že navrhovatel proti ní v minulosti ničeho nenamítal. Bloková struktura je přitom nejběžnější formou městské zástavby a nepředstavuje žádnou překážku pro řešení rezidenční zástavby, ani office parku, studie z roku 2008 navíc počítala s blokovou strukturou této budovy. Navrhovatel v minulosti rovněž ničeho nenamítal vůči územní studii jako podmínce

pokračování

pro rozhodování v plochách přestavby, přičemž tyto koncepční otázky by neměly být podle odpůrce řešeny až v jednotlivých územních řízeních. Odpůrce v neposlední řadě vyjádřil přesvědčení, že byly splněny podmínky § 18, § 19, § 53 stavebního zákona, a v této souvislosti zdůraznil, že navrhovatel konkrétně neuvedl, v čem byly tyto podmínky odpůrcem porušeny.

[11] Odpůrce nerozporoval, že Rada města Olomouce vyjádřila dne 5. 8. 2008 podporu záměru přestavby bývalého areálu závodů MILO, tato podpora však byla vyjádřena ve zcela obecné rovině a při vědomí skutečností uvedených v bodě 3 nazvané „problémové body návrhu urbanistického řešení“. Nadto bylo již v lednu 2008 navrhovateli sděleno, že jeho „výškové“ představy jsou značně maximalistické, které bude nutné korigovat. Další možné „ohrožení jeho představ“ mu bylo sděleno stanoviskem Ministerstva kultury k regulaci uvedené v konceptu. Lhůta pro pořízení územních studií odpovídá zákonné úpravě uvedené v § 43 odst. 2 stavebního zákona, přičemž předmětná územní studie se z podnětu jednoho z vlastníků pozemků již pořizuje.

[12] Odpůrce vyjádřil stanovisko, že legitimita zásahu do vlastnického práva navrhovatele je opřena o stavební zákon a prováděcí předpisy. Výšková regulace není diskriminační, neboť tato regulace ostatních ploch v pásu podél vnitřního městského okruhu je totožná. Poukaz navrhovatele na jiné výškové stavby není na místě, neboť ty se nenacházejí tak blízko historickému jádru města. Odpůrce nesouhlasil s tím, že by vyhlášení ochranného pásma městské památkové rezervace rozhodnutím z roku 1987 bylo nezákonné, protože navrhovatel ve skutečnosti pouze spekuluje, že nebyly dodrženy tehdejší předpisy. Zpochybnění prohlášení historického jádra města Olomouc za památkovou rezervaci s ohledem na uplynutí řady let od jejího vyhlášení by navíc narušilo právní jistotu mnoha jiných subjektů. Navrhovatel nikdy neměl v minulosti garantováno, že bude moci jím navržené stavby postavit, protože žádné relevantní rozhodnutí nebylo v tomto směru vydáno, nehledě k tomu, že navrhovatel své záměry v průběhu času podstatně měnil.

[13] Ke stanovisku prof. Ing. arch. R., na které navrhovatel odkazuje, odpůrce uvedl, že dvě výškové budovy vznikly v minulosti za situace, kdy tehdy platný územní plán s umístěním takových staveb nepočítal, jednalo se tak o náhodně vzniklé stavby, které musel napadený územní plán akceptovat. Ministerstvo kultury však setrvalo na svém negativním stanovisku vůči novému projektu – výškovému objektu Šantovka. Odpůrce proto s ohledem na výše uvedené navrhoval zamítnutí návrhu v celém rozsahu.

[14] Na těchto závěrech odpůrce setrval i ve vyjádření ze dne 9. 1. 2015 a ze dne 23. 2. 2015, v nichž zdůraznil, že navrhovatel může na dotčených pozemcích stavět, a to dokonce stavby, které se významně blíží jeho záměru, jen by nemělo jít o stavby tak vysoké a v takovém objemu, jak to zřejmě navrhovatel zamýšlí.

[15] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014 - 193, výrokem I. napadený územní plán v části týkající se plochy 03/056P, v rozsahu vztahujícím se k pozemkům vymezeným navrhovatelem, zrušil regulativ upravující maximální výšku zástavby 19 m/23 m a upravující zpřesnění podmínek využití označené jako specifická výška 2(02), to vše dnem 31. 12. 2015, výroky II. až VII. návrh na zrušení části napadeného územního plánu zamítl, a výrokem VIII. nepřiznal žádnému z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud podrobně popsal postup při pořízení napadeného územního plánu, zrekapituloval námítky navrhovatele uplatněné v průběhu pořizování územního plánu, reakci odpůrce na ně a stanovisko Ministerstva kultury k výškové regulaci a plošné památkové ochraně. Krajský soud vyšel z toho, že územní plán podle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání území obce, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, tudíž se vždy dotýká právní sféry vlastníků pozemků a staveb v území obce;

představuje proto významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva vlastníků nemovitostí. Krajský soud dále zdůraznil, že při posuzování návrhu byl veden zásadou minimální ingerence soudu do územního plánování, neboť soudní rozhodování v případě přezkumu územního plánu má sloužit jen jako prostředek ochrany práv, nikoli jako nástroj rozhodování věcných sporů o využití území.

[16] Krajský soud se proto nemohl zabývat údajnou všeobecnou přeregulovaností územním plánem, výtkou obecné komplikovanosti použité terminologie, ani všeobecnou výtkou o nedostatečném vypořádání námitek navrhovatele, protože pro svou abstraktnost nesplňují požadavky na návrhové body. Soud dále uvedl, že v odůvodnění napadeného územního plánu našel zdůvodnění souladu regulativů s cíly a úkoly územního plánování, a to zejména v části D, F, G, H odůvodnění, které podle závěru soudu nelze označit za pouhé citace či stručné parafráze textu zákonných ustanovení. Z odůvodnění napadeného územního plánu je přitom zřejmé, že odpůrce ve vztahu k předmětné lokalitě Kosmonautů-jih zjistil, popsal a posoudil stav území a stanovil koncepci rozvoje tohoto území. Soud proto uzavřel, že napadený územní plán ve vztahu k této lokalitě má všechny zákonem požadované náležitosti. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o všech námitkách navrhovatele nemohl soud považovat za řádný návrhový bod, protože soudu nebylo zřejmé, která konkrétní námitka a v jakém směru nebyla řádně vypořádána. Soud rovněž nepřisvědčil tvrzení ohledně zásahu do pokojného užívání majetku z důvodu přijetí napadeného územního plánu, protože podle něho žádné ustanovení stavebního zákona nestanoví závaznost minulého územního plánu pro všechny budoucí územní plány, neboť tím by vlastně byla popřena podstata územního plánování. V tomto směru zdůraznil, že napadený územní plán musel vycházet ze změněné právní úpravy.

[17] Stanovení výškové hladiny zástavby je podle soudu jedním z nástrojů prostorového uspořádání území a je obsahovou náležitostí územního plánu, které v sobě zahrnuje potenciál omezit vlastníka pozemku ve vztahu k výkonu jeho vlastnického práva. Cílem výškové regulace byla v daném případě ochrana obrazu města, stanovení logických prostorových vazeb a ochrana panoramatu města na jedné straně a přechod zástavby do volné krajiny na straně druhé. Maximální výškový limit je podle napadeného územního plánu složen ze dvou složek ve tvaru  $x/y$ , kde „ $x$ “ je maximální výška římsy nebo okapní hrany a „ $y$ “ maximální výška hřebene střechy či ustoupeného patra pod úhlem  $45^\circ$ . Výšková hladina 19/23 m je dle územního plánu obecně koncipována pro stavby s maximálně 6 nadzemními podlažními a podkrovím, případně ustoupeným patrem. Soud dále citoval právní úpravu obsaženou v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, přičemž dovedl, že stanovisko příslušného orgánu vydané podle tohoto zákona je závazným podkladem pro územní plán. S ohledem na existenci městské památkové rezervace, jejíž existence je podle soudu minimálně od roku 1987 zcela nepochybnitelná, je Ministerstvo kultury dotčeným orgánem státní správy na úseku památkové péče, které vydává k územnímu plánu závazné stanovisko. Soud přisvědčil, že došlo oproti konceptu územního plánu k výraznému snížení maximální výškové hladiny pro předmětnou lokalitu, ale stalo se tak po jednání s Ministerstvem kultury, které požadovalo její snížení. Nelze tedy vyčítat odpůrci, že k této otázce nezaujal vlastní postoj, neboť byl vázán tímto stanoviskem dotčeného orgánu. Soud nezjistil, že by navrhovatel byl diskriminován tím, že na území města Olomouc jsou postaveny jiné výškové stavby, protože navrhovatelem zamýšlená výšková stavba se nachází výrazně blíže historickému jádru městské památkové rezervace, navíc odpůrce musel vycházet ze stávajícího stavu území.

[18] Ve vztahu k namítanému porušení legitimního očekávání navrhovatele soud odkázal na návrh zadání souboru změn z roku 2006, kterých se navrhovatel dovolává, z nichž vyplývá, že i v tomto návrhu bylo zdůrazněno, že se jedná o cenné území v blízkosti městského centra a městské památkové rezervace. Soud přisvědčil odpůrci, že z těchto změn předchozího územního plánu v roce 2006 nelze ve vztahu k plánované výšce zástavby ničeho dovozovat,

pokračování

neboť tato změna byla pořízena ještě za účinnosti předchozí právní úpravy, která s vymezováním prostorových regulativů nepočítala. Legitimní očekávání navrhovatele soud neshledal ani na základě usnesení z 52. schůze Rady města Olomouce ze dne 5. 8. 2008, podle kterého se rada seznámila s dosavadním průběhem předběžných jednání o revitalizaci areálu bývalých závodů MILO i se studií revitalizace areálu, předloženou developerem, a vyjádřila podporu tomuto záměru s tím, že studii v předloženém rozsahu považuje za možné východisko pro zahájení projednání záměru v rámci územního řízení a dopracování vyšších fází dokumentace pro stavební řízení. K navržené výškové hladině zástavby rada města v předmětném usnesení uvedla, že pro její stanovisko bude v budoucnu klíčovým faktorem kvalita konkrétního architektonického řešení, přičemž blízkost historického jádra města klade mimořádně vysoké nároky na architektonickou kvalitu zástavby; realizace výškové dominanty s funkcí bydlení v lokalitě je pak s ohledem na hodnoty historického dědictví města Olomouce podmíněna předložením architektonického řešení na nejvyšší úrovni soudobé architektury v evropském i světovém měřítku.

[19] Z důvodové zprávy k tomuto usnesení soud zjistil, že výška zástavby a výška administrativních objektů byly označeny v bodě 3. důvodové zprávy za problémová místa návrhu urbanistického řešení; v této zprávě je dále konstatováno, že záměr není v souladu s požadavky územně plánovací dokumentace a cíli a úkoly územního plánování, neboť umístěním takových objektů by prokazatelně došlo k narušení účinků siluety městské památkové rezervace, k narušení harmonické rovnováhy výšky a měřítka zástavby a nebylo by dostatečně ochráněno prostředí jedinečného urbanistického celku. Za akceptovatelnou výšku administrativních budov označil zpracovatel důvodové zprávy 6 nadzemních podlaží, tj. 21 m nad terénem bez technologického podlaží. Umístění výškové dominanty zasahující do dálkových pohledů na siluetu historického jádra města označila zpráva za nemožné bez prověření v rámci široké odborné a veřejné diskuse.

[20] Krajský soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že rada města sice vyjádřila podporu developerskému záměru, nicméně jednalo se o podporu opatrnou a zdrženlivou, činěnou zjevně při vědomí nesouladnosti výškové hladiny zamýšlené zástavby s nutností ochrany kulturního dědictví města. Pokud rada předloženou studii označila za možné východisko pro zahájení projednání záměru a pokud poukázala na problematičnost výškové hladiny zástavby, nemohl navrhovatel spoléhat na to, že odpůrce bude jeho záměr bezpodmínečně podporovat, obzvláště nebyla-li rada dosud seznámena s architektonickým ztvárněním celé zástavby. Soud nadto zdůraznil, že rada města není orgánem, kterému by zákon svěřoval jakoukoli působnost v územním řízení. Příslib rady města týkající se podpory velmi povšechně specifikovaných stavebních záměrů proto podle závěru soudu postrádá jakoukoli relevanci. S ohledem na časové souvislosti si navíc navrhovatel musel být v roce 2008 vědom, že bude přijímán nový územní plán a že o jeho stavebních záměrech bude pravomocně rozhodováno podle stavebního zákona, přičemž důležitým podkladem pro tyto dokumenty bude stanovisko ústředního orgánu památkové péče. Soud na závěr pouze podotkl, že legitimní očekávání navrhovatele by mohla založit případná územně plánovací informace, nikoli však poněkud vágní usnesení rady města.

[21] Za klíčové pro stanovení výškové regulace soud označil stanovisko Ministerstva kultury jakožto dotčeného orgánu státní správy na úseku památkové péče, které odmítlo akceptovat výškovou hladinu 25/29 m a umístění výškové dominanty z důvodu, že by z památkového hlediska došlo ke znemožnění pohledu na panorama městské památkové rezervace zejména z ulice Velkomoravské; z hlediska dálkových pohledů je akceptovatelná podle tohoto stanoviska zástavba do výše 19/23 m, takže posuzovaný záměr je v rozporu s podmínkami městské památkové rezervace a jejím ochranným pásmem, neboť převýšení výškové úrovně stávající zástavby by ohrozilo blízké i dálkové pohledy. Podle soudu nebylo povinností dotčeného orgánu podrobně vysvětlovat pojem blízké a dálkové pohledy, neboť ten je zřejmý z jeho běžného

užívání. Ztotožnil se však s navrhovatelem v tom, že stanovisko a napadený územní plán jasně neříkají, jakým negativním či nežádoucím způsobem by se výšková zástavba a výšková dominanta v předmětné lokalitě v pohledech na panorama městské památkové rezervace projeví, ani ve kterých konkrétních pohledech. Navíc stanovisko zjevně vychází toliko z modelu kompaktní zástavby, aniž by se zabývalo jinými variantami zástavby. Zásadní pochybení soud spatřoval v tom, že stanovisko neobsahuje žádnou úvahu proč je v dané lokalitě akceptovatelná výška zástavby 19/23 m. Poukázal na fotografie a modely, na nichž je zachycen pohled směrem k městské památkové rezervaci z ulice Velkomoravské za současného stavu v létě i v zimě, a dále při znázornění hmot uvažované zástavby v jednotlivých výškách, z nichž přitom vyplývá, že k úplnému překrytí pohledu na městskou památkovou rezervaci by z této ulice došlo i v případě výšky zástavby ve výškové hladině 19/23 m, ba dokonce i v případě zástavby 17/21 m. Argumentace nutností stanovení maximální výšky zástavby 19/23 m pro dosažení ochrany pohledu na městskou památkovou rezervaci z ulice Velkomoravské tudíž podle soudu postrádá přesvědčivost, takže stanovení výškové regulace v hladině 19/23 m v dané lokalitě není důvodné. Není totiž zřejmé, proč je důležité chránit pohled z Velkomoravské ulice, když je obecně známou skutečností, že tato ulice je vnitřním tranzitem města, podle přiložených dokladů z ní není výrazný pohled na městskou památkovou rezervaci, v létě přes hustý porost není panorama města vidět prakticky vůbec. Soud nepopřel, že obecným cílem napadeného územního plánu je chránit pohledové dominantní prvky obecně, avšak při existenci seznamu míst důležitých pohledů musí být důkladně objasněna relevance jiného pohledu, který v tomto seznamu není uveden.

[22] Soud dospěl k závěru, že výškovou regulaci komplikuje i stanovení tzv. specifické výšky 2(02) platící pro administrativní objekty s technologickým zařízením objektu, protože není jasné, o jaký druh objektu se vůbec jedná. Není přitom objasněno, proč právě pro takové budovy je stanovena výjimka. Pokud je jediným důvodem výškové regulace zachování dálkových pohledů na městskou památkovou rezervaci, postrádá odlišný výškový regulativ pro rezidenční a administrativní stavby elementární logiku. Nelze totiž nijak odůvodnit, jakým způsobem by účel využití konkrétní stavby mohl ovlivnit její siluetu, resp. míru, v jaké by taková stavba představovala pohledovou závalu na chráněný objekt. Odpůrce přitom nemůže argumentovat, že přijetím specifické výšky pro administrativní objekty bylo projevem jeho snahy vyjít vstříc navrhovateli, protože takové zdůvodnění je v rozporu se stanoviskem Ministerstva kultury, které s vyšší výškovou hladinou zásadně nesouhlasilo. Odkaz odpůrce na výškovou úroveň staveb na Václavském náměstí v Praze nebo v obdobných lokalitách v centru Vídně a Berlína postrádá podle soudu pro vyřešení dané problematiky jakýkoli význam. Kromě obecnosti a nepřezkoumatelnosti údajů o výškové hladině staveb ve zmíněných velkoměstech, nebylo soudu zřejmé, z jakého důvodu by výšková hladina v těchto městech měla zásadně ovlivňovat výškovou hladinu v Olomouci.

[23] Soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že byl oprávněn stanovisko Ministerstva kultury přezkoumávat, nicméně dospěl k závěru, že toto stanovisko nemůže být způsobilým podkladem pro napadený územní plán, protože závěry v něm uvedené nejsou přesvědčivě odůvodněny a trpí nelogičností. Soud sice nezjistil pochybení odpůrce v tom, že by nezaslal Ministerstvu kultury návrh rozhodnutí o námitkách, avšak s ohledem na okolnosti případu měl zajistit vyjádření dotčeného orgánu k těmto námitkám. K námitkám navrhovatele stran neexistence ochranného pásma městské památkové rezervace soud uvedl, že stanovisko ministerstva zdůvodnilo nutnost výškové regulace narušením panoramatu města a dálkových a blízkých pohledů. Skutečnost, že historické jádro Olomouce bylo nejpozději výnosem Ministerstva kultury ze dne 21. 12. 1987 prohlášeno městskou památkovou rezervací, není v řízení zpochybňována. Jádro argumentace napadeného územního plánu přitom netkví v tvrzení o ochranném pásmu. Jelikož se stanovisko Ministerstva kultury nedovolává



pokračování

ochranného pásma, není podle soudu nutné zabývat se platností stanovení ochranného pásma, neboť to by pro spornou věc ničeho nepřineslo.

[24] Soud nezpochybnil, že zamýšlená stavba by v některých pohledech na panorama města vytvořila konkurenční dominantu hlavním historickým monumentům. Za dané situace však bylo na místě, aby se odpůrce řádně zabýval otázkou, zda je tvrzená konkurence moderní a historické architektury z hlediska cílů územního plánování a požadavků dotčených orgánů akceptovatelná. Navrhovatel sice nemá podle soudu právo na stanovení takových podmínek rozvoje plochy, které by plně odpovídaly jeho soukromým zájmům, na druhou stranu se odpůrce měl jeho námitkami ohledně výjimečného přínosu realizace jeho stavebních záměrů pro architekturu a i ekonomiku města řádně zabývat, k čemuž by se mělo podle názoru soudu vyjádřit i Ministerstvo kultury.

[25] K námitkám ohledně blokové struktury zástavby v předmětné lokalitě soud uvedl, že s touto strukturou zástavby odpůrce počítal již v konceptu územního plánu, aniž by navrhovatel proti tomuto záměru v průběhu přijímání napadeného územního plánu cokoli nenamítal. Soud proto s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že navrhovatel měl proti této struktuře zástavby brojit svými námitkami, pokud tak neučinil, nemůže se k této otázce správní soud vyjadřovat. Není totiž možné po soudu požadovat, aby za odpůrce provedl odbornou úvahu, aniž by ji předtím provedl správní orgán. Připomněl, že charakteristiku blokové zástavby splňuje velmi široké spektrum kompozic zástavby a že zamýšlená zástavba lokality (s výjimkou solitérní stavby výškové dominanty) je zástavbou vymezenou zřetelnými uličními čarami oddělujícími veřejný a soukromý prostor, tudíž se jedná v zásadě o blokovou strukturu. Soudu proto není zřejmé, jak by mohl být stanovením blokové struktury zástavby navrhovatel dotčen na svých právech.

[26] Soud nezjistil nezákonnost napadeného územního plánu ani v části požadující zpracování územní studie. Zdůraznil, že lhůta pro její pořízení je stanovena v bodě 12. 3. napadeného územního plánu na 6 let. Územní plán stanoví, že pokud nedojde do konce této lhůty k vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti, dojde k zániku omezení změn v území podmíněných neexistencí předmětné územní studie, přičemž územní plán obsahuje podmínky pořízení této studie. Odpůrce vysvětlil, proč je její vypracování v dané lokalitě nutné; zdůraznil, že tuto plochu považuje za hlavní úsek přestavby centra města. Otázkou proporcionality podmínky vypracování územní studie se nemohl soud zabývat, protože navrhovatel proti ní nebrojil ve svých námitkách.

[27] K nesouhlasu navrhovatele se stanovením jakýchkoli omezujících podmínek pro umístění staveb pro maloobchod s hrubou malometrážní plochou větší než 2500 m<sup>2</sup> soud uvedl, že odpůrce vyjádřil veřejný zájem na zařazení staveb obchodních center mezi podmíněně přípustný způsob využití předmětné plochy. Soud se přitom ztotožnil s odpůrcem, že existuje potenciál daného typu staveb ohrozit hodnoty a kvalitu prostředí, jejichž ochranu považuje odpůrce za legitimní. Zařazení daného typu staveb mezi podmíněně přípustné způsoby využití ploch neznamena podle soudu vyloučení umístění obchodních center v předmětné ploše. Obsah stanovených podmínek je nadto natolik obecný, že není soudu zřejmé, jak mohou negativně zasáhnout do práv navrhovatele, zvláště když se zásadně jedná o parafrázi zákonných kritérií, která musí splnit žadatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

[28] Soud v neposlední řadě nesouhlasil s argumentací navrhovatele, že některé požadavky na rozvoj předmětné lokality jsou nesrozumitelné a vágní, neboť veškeré pojmy jsou v odůvodnění napadeného územního plánu vysvětleny. K datu, k němuž zrušil část napadeného územního plánu, soud uvedl, že byl veden zásadou zdrženlivosti, přičemž zdůraznil, že v současné době již probíhá územní řízení o umístění stavby výškové dominanty, tudíž není podle jeho názoru vhodné, aby se část územního plánu rušila již ke dni právní moci rozsudku

soudu. Proto považoval za nutné poskytnout odpůrci čas k novému projednání problematiky výškové regulace.

[29] Proti výše citovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě podal navrhovatel kasační stížnost ze dne 8. 4. 2015, z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V odůvodnění zopakoval, že od roku 2006 jednal s odpůrcem ohledně jeho plánu na revitalizaci bývalého průmyslového závodu MILO, který s jeho záměrem v roce 2008 souhlasil, aby následně vydal napadený územní plán, který ve své podstatě brání dokončení tohoto projektu. Navrhovatel souhlasil se závěrem krajského soudu stran nezákonnosti výškové regulace, vytýkal mu však, že ji zrušil až k datu 31. 12. 2015, což podle něj znamená pokračující nezákonný zásah do jeho práv nabytých v dobré víře, navíc je tím obcházen institut stavební uzávěry, který by měl odpůrce za dané situace využít. Navrhovatel poukázal na to, že pokud by jeho návrhu na zrušení výškové regulace bylo plně vyhověno, byl by nastolen stav, který existoval před přijetím napadeného územního plánu, přičemž vyšel z toho, že v minulosti nedocházelo k neřízené výškové zástavbě na území Olomouce; není zde proto žádný veřejný zájem na tom, aby byla prodlužována závaznost protizákonného výškového regulativu, zvláště když je tím narušováno jeho legitimní očekávání. Krajský soud porušil jeho práva, neboť nezohlednil, že rada odpůrce původně přislíbila umožnění realizace jeho projektu, což nyní odpůrce odmítá a naopak se proti dostavbě aktivně brání. Navrhovatel tedy nikdy nepředpokládal, že napadený územní plán zmaří realizaci jeho projektu.

[30] Do dnešního dne přitom navrhovateli žádný správní orgán – odpůrce ani Ministerstvo kultury – nevysvětlil, proč je nutné nově stanovit výškovou regulaci, zvláště když jeho záměr byl dlouhodobě všem znám. Navrhovatel přitom nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že neměl žádné legitimní očekávání; navrhovatel totiž při vynakládání dosavadních investic spoléhal na platný územní plán a další podporu ze strany odpůrce. Rovněž spoléhal na to, že jeho vlastnické právo může být omezeno v mezích stanovených zákonem a judikaturou, tedy, že bude dodržena zásada proporcionality. Soudu vyčítá, že nesprávně odkazuje na důvodovou zprávu k usnesení rady ze dne 5. 8. 2008, protože jednak svým obsahem legitimní očekávání nevyvrací, nadto nebyla navrhovateli známa, protože nebyla veřejně přístupná. Navrhovatel proto vyslovil přesvědčení, že pokud krajský soud dospěl k závěru o nezákonnosti výškové regulace, byl povinen zajistit nejrychlejší nápravu nezákonného stavu, což ostatně vyplývá i z požadavku zákonodárce na rychlé rozhodování o návrzích podaných dle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s.

[31] Soud měl podle něho zvážit, že odpůrce by mohl po zrušení napadeného územního plánu vydat stavební uzávěru, proti níž by mohl navrhovatel brojit příslušnými právními prostředky, což je mu nyní odepráno. Soud tedy ve svém důsledku tuto právní úpravu obešel a nezákonně zasáhl do práv navrhovatele. V nespolední řadě navrhovatel soudu vytýkal, že odůvodnění části rozsudku ohledně data zrušení výškové regulace je nepřezkoumatelné pro absenci důvodů, neboť nevysvětlil, proč považuje lhůtu deseti měsíců k přijetí nápravy za přiměřenou.

[32] Ve výroku II. krajský soud zamítl návrh na zrušení regulativu stanovujícího povinnost umisťovat stavby v předmětné lokalitě v blokové zástavbě. Navrhovatel nesouhlasil se závěrem soudu, že v průběhu přijímání napadeného územního plánu nebrojil proti určení blokové zástavby v dané lokalitě. Již v původní námitce podané dne 12. 3. 2013 požadoval, aby územní plán umožnil výstavbu budovy Šantovka Tower. Skutečnost, že tento regulativ výstavbu výškové dominanty neumožňuje, potvrdil ostatně i soud na straně 35 rozsudku. Regulativ výstavby je tedy zcela zjevně v rozporu s jeho výslovným požadavkem formulovaným v námitkách, v nichž požadoval umožnění jím plánované stavby. Nadto nelze přičítat k tíži navrhovatele, že se při podávání námitek nezabýval každým jednotlivým parametrem stanoveným v územním plánu a svou námitku formuloval konkrétně ve vztahu ke svému projektu a ne ve vztahu ke všem

pokračování

jednotlivým regulativům, které mohou realizaci projektu bránit. Ostatně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vysvětlil, že ani procesní pasivita nebrání podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel přitom vyslovil závěr, že s ohledem na složitost napadeného územního plánu ani nemohl své námitky uvést konkrétněji, neboť nemohl zjistit, které regulativy se na dotčené území vztahují. Soud proto pochybil, pokud se odmítl zabývat přiměřeností požadavku odpůrce na blokovou zástavbu.

[33] Ve výrocích III. a IV. krajský soud zamítl návrh na zrušení regulativu stanovujícího podmíněné využití tohoto území zpracováním územní studie. Navrhovatel též nesouhlasil se způsobem, jakým se soud vypořádal s jeho námitkami vůči požadavku odpůrce na vypracování územní studie, neboť i proti této podmínce brojil ve svých námitkách. Namítal, že soudem zmíněná dočasnost požadavku na vypracování územní studie je mimořádně dlouhá, neboť činí 6 let od data nabytí účinnosti územního plánu, přičemž po tuto dobu je možnost realizace jím požadované stavby vyloučena. Krajský soud podle navrhovatele dále pochybil ohledně podmíněnosti umístování obchodních ploch v dané lokalitě (viz. bod V. výroku rozsudku). Uvedl, že podstatou tohoto návrhového bodu byl již ve fázi projednávání Návrhu územního plánu projevovaný nesouhlas navrhovatele se stanovením jakýchkoliv omezujících podmínek pro umístování staveb pro maloobchod s hrubou malometrážní plochou větší než 2500 m<sup>2</sup> ve funkční ploše 03/056P. Podmínky stanovené odpůrcem totiž de facto vylučují realizace obchodních ploch, protože nová stavba nesmí podle odpůrce způsobit jakékoli zvýšení hluku, což je nemožné. Není rovněž pravdou, že by stanovené podmínky byly pouze parafrází ustanovení § 90 stavebního zákona, jak mylně dovozuje krajský soud. Navrhovatel proto navrhoval zrušení rozsudku krajského soudu, a to ve výroku I. v rozsahu slov „to vše dnem 31. 12. 2015“ a ve výroku II., III., IV. a dále též ve výroku V. a VI.

[34] Proti výše citovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě podal kasační stížnost rovněž odpůrce, v níž uvedl, že napadá rozsudek pouze ve výrocích I a VIII z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Soud totiž podle odpůrce nezhodnotil všechny části napadeného územního plánu, které se týkají výškového regulativu, naopak akcentoval pouze dílčí argument ohledně pohledu z ulice Velkomoravské, který sice není dokonalý, avšak na jeho základě není důvod pro zrušení části napadeného územního plánu. Vyslovil přitom přesvědčení, že se s námitkami navrhovatele stran výškové regulace dostatečně vypořádal, když vycházel ze závazného stanoviska Ministerstva kultury. Zdůraznil, že napadený územní plán obecně chrání pohledově dominantní prvky zástavby historického jádra, není proto nutné, aby ulice Velkomoravská byla výslovně uvedena v seznamu chráněných pohledů. Podle jeho názoru nebylo třeba zvlášť stanovit specifickou výšku pro administrativní objekty s technologickým zařízením objektu, neboť v případě technologického zařízení objektu jde o obecně používané označení; ostatně proti stanovení této specifické výšky ničeho nenamítalo ani Ministerstvo kultury. Územní plán navíc nemůže při prověřování výškových hladin zástavby vycházet z objemu konkrétních staveb, jak požaduje krajský soud, neboť to je věcí konkrétního územního řízení, stejně jako posouzení vhodnosti umístění moderní architektury.

[35] Odpůrce dále namítá, že mu krajský soud neprávem vytknul srovnání výškové úrovně staveb v předmětné lokalitě se stavbami na Václavském náměstí nebo v obdobných lokalitách velkých měst. Jedná se totiž o zcela srovnatelnou problematiku území hlavních městských tříd, navíc šlo jen o podpůrnou argumentaci. Odpůrce v neposlední řadě zdůraznil, že nebylo jeho povinností vyžadovat po dotčených orgánech jejich konkrétní vyjádření k jednotlivým námitkám. Krajskému soudu vytýká pochybení i při stanovení dne, k němuž část napadeného územního plánu zrušil, neboť tím nedal odpůrci dostatečný časový prostor k nápravě jeho údajného pochybení. Podle názoru odpůrce totiž nebude možné změnu přijmout dřív než v polovině července 2016. Pokud by určení tohoto okamžiku nebylo změněno, hrozí, že daná lokalita by byla bez výškové regulace se všemi zásadními následky pro poměry v daném území, včetně ohrožení

druhé největší městské památkové rezervace v České republice. Poukázal přitom na to, že navrhovatel již inicioval územní řízení o umístění stavby. Vyjádřil obavu, že kdokoli může dát podnět k pořízení územní studie, která by za daného stavu musela vycházet z toho, že v dané ploše žádné výškové omezení neplatí.

[36] Krajský soud podle odpůrce nesprávně též rozhodl o nákladech řízení, pokud dospěl k závěru, že odpůrce nemá právo na jejich náhradu byť přijetí územního plánu není výkonem státní správy, ale samosprávy, přičemž odpůrce - Statutární město Olomouc – disponuje dostatečným personálním vybavením, takže není třeba, aby byl v řízení zastoupen advokátem. Není však pravdou, že by obhajoba územního plánu před soudem byla pro pracovníky odpůrce běžnou správní agendou, naopak se jedná o zcela výjimečné a vysilující řízení, které odpůrce zatěžuje, tudíž mu měl krajský soud přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce proto v kasační stížnosti navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok I rozsudku krajského soudu, případně aby jej zrušil a ve věci sám rozhodl tak, že dnem zrušení předmětné části napadeného územního plánu je 15. červenec 2016 a odpůrce přiznal náhradu nákladů řízení.

[37] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatele ze dne 27. 4. 2015 popřel, že by kontinuálně deklaroval podporu jeho závěru. Závěry rady města ze dne 5. 8. 2008 jsou velmi obecné, nadto v bodě 3 důvodové zprávy, bylo již poukázáno na problém s výškou zástavby. Tuto důvodovou zprávu přitom navrhovatel buď již měl, anebo si ji měl vyžádat. Navrhovatel nadto měl vědět, že rada města není stavebním úřadem a nemůže proto rozhodovat o umístění stavby. Poukázal dále na to, že předchozí územní plán neobsahoval žádnou výškovou regulaci z toho důvodu, že předchozí právní úprava nestanovila povinnost mít vyřešenou prostorovou regulaci v územním plánu. Pokud by předchozí územní plán byl pro navrhovatele tak výhodný, jak nyní tvrdí, není odpůrci zřejmé, proč za dobu jeho platnosti nepožadoval vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Již v lednu 2008 příslušný odbor odpůrce vydal k předložené studii sdělení, které zejména požadovalo ochránit historické panorama a nepřekračovat výšku zástavby 18 m, resp. 20 - 21 m. Pouze výjimečně podle tohoto sdělení bylo možné povolit zástavbu o výšce 30m. Navrhovateli muselo být od počátku jasné, že jeho záměr výškové stavby je problematický. Tomu ostatně odpovídá i to, že jej následně podstatně upravil.

[38] Odpůrce nesouhlasil s požadavkem navrhovatele na okamžité zrušení výškové regulace, protože krajský soud svůj závěr o určení konkrétního data řádně odůvodnil, přičemž navrhovatel přehlíží, že došlo ke změně právní regulace, neboť stavební zákon nyní požaduje, aby územní plán obsahoval prostorovou regulaci. Okamžitým zrušením výškové regulace by proto došlo k podstatnému zásahu do probíhajících řízení a do vývoje daného území. Odpůrce vyjádřil přesvědčení, že je na místě přihlídnout k jednání navrhovatele, jeho požadavkům na stavbu výškové dominanty a k tomu, že nedaleko od předmětné lokality je druhá největší městská památková rezervace v České republice. Navrhovatel se přitom nemůže dovolávat legitimního očekávání, když mu žádné s ohledem na výše uvedené nevzniklo. Nemůže se ani dovolávat toho, že stavební zákon umožňuje vydat stavební uzávěru, neboť soud nemohl ve svém rozsudku předjímat, zda k takovému kroku odpůrce přistoupí či nikoli. Nadto krajský soud svým rozsudkem nevydal stavební uzávěru, jak nesprávně dovozuje navrhovatel, neboť i za stávající situace je možné v dané lokalitě umísťovat stavby.

[39] Odpůrce k námitkám navrhovatele proti blokové zástavbě uvedl, že napadený územní plán považuje blokovou strukturu zástavby za nejpřirozenější typ prostorového uspořádání stavu, vycházející z tradičního uspořádání zástavby sídla podél veřejných prostranství ulic. Bloková zástavba je podle odpůrce i v dané lokalitě ulice Šantova, nadto podle jeho závěru bloková struktura nevylučuje umístění výškové stavby, pokud splňuje uvedené charakteristiky. V tomto směru nebyla argumentace soudu, který považoval solitérní výškovou stavbu za výjimku z blokové struktury, zcela přesná. Není přitom pravdou, že by navrhovatel v minulosti požadavek

pokračování

na blokovou zástavbu napadal, tudíž se soud nemohl zabývat proporcionálností tohoto požadavku. Poukázal přitom na to, že navrhovatelem požadovaná výšková dominanta původně splňovala podmínky blokové zástavby; pokud tomu tak nyní není, je to dokladem toho, jak navrhovatel postupně mění své záměry.

[40] K požadavku napadeného územního plánu na územní studii a k tomu se vztahujícím závěrům krajského soudu odpůrce uvedl, že navrhovatel ani proti této podmínce ve svých námítkách ničeho konkrétního nenamítal. Z požadavku navrhovatele na umožnění výškového akcentu celého území nelze usuzovat, že tímto brojil proti podmíněnosti využití území zpracováním územní studie. Odpůrce souhlasil, že pro realizaci připravovaných záměrů se lhůta 6 let jeví jako poměrně dlouhá, nicméně je důvodná a přiměřená. Zdůraznil, že v současné době se inkriminovaná územní studie již pořizuje, nelze tedy hovořit o její nepřiměřenosti. Ohledně podmíněného využití tohoto území k umístování obchodních ploch souhlasil odpůrce se závěry krajského soudu. Nesouhlasil však s tím, že podmínky zakazují novou výstavbu obchodních ploch, neboť mají údajně stanovit, že nová výstavba nesmí zvyšovat hluk v dané lokalitě. Nadto ve studii z roku 2008, na kterou navrhovatel odkazuje, nebyla s výjimkou již realizované Galerie Šantovka uvedena žádná stavba, která by odpovídala napadenému regulativu, tudíž není zřejmé, proti čemu navrhovatel vlastně brojí. Navrhovatel ostatně podmínky značně dezinterpretuje, protože se jedná o podmínky splnitelné, které umístování staveb a priori nevylučují. Pokud jde o hlukovou zátěž, je podle odpůrce zjevné, že se nejedná o jakékoliv její zvýšení, ale pouze o takové, které je relevantní z hlediska ovlivnění veřejného zdraví, což je de facto parafráze zákonného ustanovení. Navíc hlukovou zátěž lze řešit různými opatřeními, což navrhovatel přehlíží. Jestliže by soud jeho požadavku na zrušení podmíněného umístování obchodních ploch vyhověl, znamenalo by to zákaz takové stavby na celém území města, což zjevně není v zájmu navrhovatele. Kasační stížnost navrhovatele není proto podle odpůrce důvodná.

[41] Navrhovatel v přípisu ze dne 12. 6. 2015 trval na tom, že soud výškovou regulaci správně zrušil, avšak měl tak učinit s okamžitou platností. Odpůrce sice v tomto směru vytýká soudu, že nepřihlédl k celému obsahu napadeného územního plánu, avšak konkrétně neuvedl ničeho. Jeho důraz na obecnou ochranu dominantních prvků je zavádějící, neboť tak by mohl blokovat výstavbu čehokoli, neboť jakákoli stavba může z určitého úhlu blokovat výhled na dominanty města. Soud správně zaměřil svoji pozornost na pohled z ulice Velkomoravské, neboť právě tímto pohledem odpůrce odůvodnil výškovou regulaci. Stanovisko Ministerstva kultury bylo nepřezkoumatelné, proto se jej odpůrce nemůže podle názoru navrhovatele úspěšně dovolávat. Odpůrce rovněž nevysvětlil důvod pro rozlišování mezi běžnými stavbami a administrativními objekty s technologickým zařízením objektu. Pokud tvrdí, že územní plán se nemůže zabývat takovou podrobností, jakou je konkrétní architektonické řešení, tak právě jeho postoj naprosto zabránil příslušné diskusi. Pokud se odpůrce dovolával srovnání se situacemi na jiných významných náměstích různých měst, pak tento požadavek není na místě. Ohledně lhůty pro přijetí nového regulativu a její údajné nepřiměřenosti navrhovatel připomněl, že samotný odpůrce k důvodové zprávě o změně územního plánu připustil, že změna by měla nabýt účinnosti již v lednu 2016. I kdyby však došlo k tomu, že odpůrce nestačí přijmout novou úpravu, v soudem určené lhůtě, nepovede to podle názoru navrhovatele k nepřiměřeným důsledkům, protože ani v minulosti, kdy žádné výškové regulativy neplatily, k žádným problémům nedocházelo. K otázce náhrady nákladů řízení odkázal navrhovatel na recentní rozhodovací praxi správních soudů, podle níž by obec s rozšířenou působností, kterou je i odpůrce, měla být schopna účinně vystupovat v soudním řízení bez potřeby zastoupení advokátem.

[42] Navrhovatel setrval na přesvědčení, že rada odpůrce založila jeho legitimní očekávání. Pokud chtěla vyjádřit negativní nebo podmíněné stanovisko, měla mu toto sdělit, nikoli jej uvést pouze v neveřejné důvodové zprávě k předmětnému usnesení. Stanovisko Ministerstva kultury

a odboru koncepce je v tomto směru irelevantní, neboť důležité je to, co rada odpůrce uvedla ve svém veřejně přístupném usnesení. Trval dále na tom, že je neakceptovatelné, aby odpůrce nejdřív se záměrem souhlasil, na základě čehož navrhovatel vynaložil náklady ve výši přes 100 milionů korun, aby své stanovisko následně změnil. Zdůraznil, že i předchozí právní úprava umožňovala, aby součástí územního plánu byla i prostorová regulace, avšak takovou potřebu odpůrce v minulosti zjevně neměl. K údajným změnám svého projektu vysvětlil, že původní studie byla velmi obecná, což je pro takové velké studie běžné a nevyhnutelné. Z povahy věci tedy následně docházelo k postupnému upřesňování záměru. Navrhovatel dále opakoval, že odložení účinnosti zrušení výškové regulace je nezákonné, protože nedůvodně zasahuje do jeho práv; odpůrce by měl za dané situace rozhodnout o stavební uzávěře. Ostatně územní řízení poskytuje odpůrci dostatečnou možnost řešit výšku navrhované zástavby. V opačném případě podle navrhovatele hrozí, že by se dotčení vlastníci pozemku nikdy nemuseli domoci ukončení nezákonného zásahu do svých práv. Poukázal přitom na to, že v důsledku pochybení odpůrce a odložení účinnosti zrušení mu neustále narůstají náklady a hrozí zmaření jeho plánu.

[43] Ve zbytku navrhovatel vyslovil přesvědčení, že i samotný odpůrce uvádí, že vymezení tzv. blokové zástavby je neurčité a je zneužitelné, proto bylo na místě ji zrušit. Bylo rovněž věcí odpůrce, aby obecné námitky navrhovatele řádně zvážil při zohlednění všech možných souvislostí s ohledem na obsah napadeného územního plánu. Faktický požadavek odpůrce, aby vyčkával dalších 6 let na možné pořízení územní studie, dokládá nezákonnost této podmínky. Trval rovněž na tom, že podmínky pro umístění maloobchodních ploch nad 2500 m<sup>2</sup> jsou nerealizovatelné, přičemž odpůrce jeho námitky a závěry krajského soudu nemístně bagatelizuje. Připustil, že neuvedl žádnou konkrétní stavbu, kterou by chtěl za tímto účelem postavit, vysvětlil však, že to se může změnit s ohledem na to, že napadený územní plán může (či bude) předmětné území regulovat i po velmi dlouhou dobu. Nevyklučoval totiž rozšíření obchodního centra Galerie Šantovka.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[44] Navrhovatel a odpůrci jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti, neboť byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnosti jsou včasné (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustné, neboť nejsou dány důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující jejich nepřipustnost.

[45] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasačních stížností vyplývá, že je navrhovatel a odpůrce podali z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat 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.*“

pokračování

[46] Po přezkoumání kasačních stížností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti navrhovatele i odpůrce nejsou důvodné.

#### A.

#### Nepřezkoumatelnost rozsudku

[47] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozsudku krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[48] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný navrhovatel i odpůrce jeho obsahu porozuměli, o čemž svědčí fakt, že s jeho závěry polemizují ve velmi obsáhlých podáních čítajících desítky stran textu. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že navrhovatel a odpůrce se závěry soudu nesouhlasí a ze svého subjektivního pohledu rozhodnutí považují za nesrozumitelné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost, neboť navrhovatel a odpůrce fakticky nenamítají nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu, ale polemizují s jeho právními závěry a považují je za nesprávné a nedostatečné, uplatňují tedy často ve skutečnosti kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Námitky, že závěry krajského soudu jsou nepřezkoumatelné, protože údajně neodpovídají realitě, případně že údajně neodpovídají jejich představám o řádném odůvodnění rozsudku správního soudu, tedy nedokládají, že rozsudek je nepřezkoumatelný, jak mylně dovozují navrhovatel i odpůrce.

[49] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Ostravě se v odůvodnění tohoto rozsudku vyjádřil řádně k relevantní argumentaci navrhovatele i odpůrce, přičemž jasně a stručně vyložil, proč napadený územní plán považoval pouze za zčásti nezákonný. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti návrhu, z faktu, že v rozporu s přesvědčením navrhovatele i odpůrce posoudil napadený územní plán jako zásadně správný, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ani ohledně určení okamžiku, k němuž je napadený územní plán rušen, neboť

krajský soud – byť stručněji – své úvahy sdělil na str. 40 rozsudku. Zvážil totiž na jednu stranu porušení zákona odpůrcem, na druhou stranu přihlédl ke složitosti problematiky a k důsledkům okamžitého zrušení (srov. dále) a dospěl k závěru, že je nutné poskytnout odpůrci dostatek časového prostoru k nápravě jeho pochybení. Tyto závěry Nejvyšší správní soud považuje za plně postačující a přezkoumatelné, neboť je z nich patrné, na základě čeho soud dospěl k závěru o určení okamžiku zrušení části napadeného územního plánu. Nesouhlas navrhovatele s těmito závěry s odůvodněním, že jej považuje za nedostatečné, nepředstavuje podle názoru Nejvyššího správního soudu důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu nebo jeho části pro jeho nepřezkoumatelnost.

## B.

### Výšková regulace v předmětné lokalitě

[50] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s výtkami navrhovatele a odpůrce vůči výroku I napadeného rozsudku, kterým byla zrušena výšková regulace v předmětné lokalitě.

[51] K požadavku navrhovatele na okamžité zrušení této části napadeného územního plánu, neboť je tím negativně zasahováno do jeho legitimního očekávání, Nejvyšší správní soud uvádí, že nezjistil, že by navrhovatelé vzniklo legitimní očekávání stran povolení všech jím plánovaných staveb.

[52] Navrhovatel se totiž dovolává usnesení rady odpůrce ze dne 5. 8. 2008, podle kterého rada města v bodě 21. tohoto usnesení k developerskému záměru Šantovka v bodě 1. vzala na vědomí důvodovou zprávu k tomuto záměru, přičemž v bodě 2. schválila stanovisko k developerskému záměru Šantovka a vyjádřila tomuto záměru podporu, přičemž navrhovatel tuto studii považoval za možné východisko pro zahájení projednání záměru v rámci územního řízení. K hledisku výškové hladiny navrhované zástavby je (bude) podle tohoto usnesení klíčová kvalita konkrétního architektonického řešení; realizace výškové dominanty bude podmíněna předložením architektonického řešení na nejvyšší úrovni soudobé architektury. Při dalším dopracování dopravního řešení bude rada klást důraz na minimalizaci negativních dopadů na dopravní situaci a kvalitu životního prostředí v lokalitě a na minimalizaci negativních dopadů vlastní realizace výstavby, na život ve městě včetně koordinace záměru s ostatními velkými investičními záměry, připravovanými na území města.

[53] Z konceptu napadeného územního plánu z roku 2010 Nejvyšší správní soud zjistil, že obě varianty konceptu umožňovaly realizaci projektu navrhovatele. Je tedy zřejmé, že odpůrce původně s realizací tohoto záměru počítal, čehož se ostatně dovolává i navrhovatel, přičemž k následné změně předmětné výškové regulace nedošlo na základě přehodnocení přístupu samotným odpůrcem, ale na základě negativního stanoviska Ministerstva kultury ze dne 5. 8. 2010, č. j. MK 14204/2010 OOP, které s navrhovanou výškovou regulací zásadně nesouhlasilo s argumentací, že by z památkového hlediska došlo ke znehodnocení daného území, protože by nová výstavba znemožnila pohled na panorama městské památkové rezervace z ulice Velkomoravské. Tímto stanoviskem přitom byl odpůrce podle tehdy platného ustanovení § 48 odst. 3 stavebního zákona vázán a musel s ohledem na ně přepracovat výškovou regulaci v dané lokalitě. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že i kdyby u navrhovatele vzniklo legitimní očekávání na základě usnesení rady odpůrce ze dne 5. 8. 2008 (k tomu podrobněji níže) mohl by se jej dovolávat pouze vůči odpůrci, nikoli vůči Ministerstvu kultury, které jím nebylo vázáno.

[54] Na základě tvrzeného legitimního očekávání se tedy navrhovatel nemohl domoci stanovení výškové regulace podle svých představ, pokud významné omezující podmínky pro tuto regulaci stanovil jiný k tomu povolaný správní orgán, postupující podle příslušného právního předpisu. (Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů).



pokračování

Zjednodušeně řečeno, navrhovatel nemůže prostřednictvím údajného legitimního očekávání požadovat, aby správní orgán, který toto legitimní očekávání zjevně nezaložil, nepostupoval podle příslušného zákona, důsledkem čehož by mělo být vydání úplně jiného, navrhovatelem požadovaného kladného stanoviska. Za situace, kdy dotčený správní orgán postupuje v souladu s příslušným zvláštním zákonem a kdy chrání tam uvedené zvláštní zájmy, bez ohledu na to, jestli jeho závěry byly následně shledány správnými a přezkoumatelnými, nelze přisvědčit argumentaci navrhovatele, že mu svědčilo legitimní očekávání, že odpůrce, tedy zcela jiný než dotčený správní orgán, vzdor tomuto stanovisku, vysloví podporu jeho záměru. Legitimní očekávání navrhovatele v zachování tvrzené rozhodovací praxe se totiž váže k praxi toho správního orgánu, který ji založil – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132.

[55] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že v dané věci ani nebyly splněny podmínky pro možnost úspěšného dovolání se navrhovatele tzv. legitimního očekávání, neboť to se nevztahovalo k rozhodovací praxi správního orgánu. Ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, Nejvyšší správní soud totiž vysvětlil, že „*ze zásady zájmu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Vyslovil dále, že obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně do budoucna a z racionálních důvodů. V dispozici správního orgánu je tuto správní praxi změnit nebo nestanovit pravidla žádná, ovšem něco takového může platit jen do budoucna. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že interní instrukce má ve správním řízení a potažmo i ve správním soudnictví význam z toho důvodu, že adresáti povinností jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit. Podmínkou nicméně je, že jde o směrnici, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.*“ Z citované části usnesení vyplývá, že navrhovatel by se mohl dovolávat legitimního očekávání za předpokladu, že by toto bylo založeno ustálenější dlouhodobou rozhodovací praxí správního orgánu. O takový případ v posuzované věci zjevně nejde, protože navrhovateli byl jen dán odpůrcem příslib o budoucí podpoře jeho záměru. Navrhovateli totiž bylo sděleno pouze jednou usnesením rady odpůrce, že jeho projekt bude podporovat. Nejedná se tedy o „ustálenou rozhodovací praxi odpůrce“ ve smyslu výše uvedeného výkladu, z níž by mohl navrhovatel vycházet. Naopak z obsahu spisu a předložených vyjádření vyplývá, že navrhovatel byl dokonce už průběhu roku 2008 informován o problematičnosti jeho záměru, zejména s ohledem na výšku plánovaných staveb z důvodu ochrany pohledů na městskou památkovou rezervaci – srov. sdělení ke konzultaci záměru rozvoje území Olomouc – Šantovka ze dne 17. 1. 2008.

[56] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 420/09 je „*legitimní očekávání stěžovatele nutno chápat jako očekávání určitého postupu orgánů veřejné moci, které bude odpovídat jednoznačnému obsahu právního řádu.*“ V nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 525/02 se uvádí, že „*každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí ... Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody, jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.*“ Dále z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 vyplývá, že „*z judikatury Ústavního soudu stran legitimního očekávání, která je v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, vyplývá pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem nebo je individualizovatelný na základě právní úpravy.*“

[57] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval tím, zda pouze na základě předmětného usnesení rady města ze dne 5. 8. 2008 vzniklo navrhovateli legitimní očekávání a dospěl k závěru, že nikoli. Toto usnesení totiž není natolik konkrétní, aby se z něj dalo usuzovat, že odpůrce s předloženým záměrem bez výhrad souhlasí. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rada odpůrce záměru navrhovatele vyjádřila pouze podporu a výslovně uvedla, že předloženou studii považuje za možné východisko pro zahájení projednání záměru v rámci územního řízení. Nelze tudíž hovořit o tom, že na základě takto obecně a neurčitě formulované podpory bez jednoznačného závěru o vyslovení bezvýhradného souhlasu mohlo navrhovateli vzniknout legitimní očekávání stran bezproblémové budoucí realizace jeho záměru.

[58] Nejvyšší správní soud rovněž považuje za nutné při posouzení legitimního očekávání navrhovatele zohlednit i další okolnosti případu, které spatřuje v tom, že navrhovatel již od ledna 2008 měl informaci, že jeho projekt je problematický právě z hlediska výškové regulace vzhledem k nutnosti ochrany městské památkové rezervace. Rovněž předmětné usnesení z 5. 8. 2008 odkazuje na důvodovou zprávu, která také poukazuje na problém s výškou projektu. Pokud tedy navrhovatel, vzdor vědomí obsahu sdělení odpůrce ze dne 17. 1. 2008 o problematičnosti výšky zástavby, se neseznámil ani s důvodovou zprávou k usnesení ze dne 5. 8. 2008, dospívající k týmž závěrům, a vycházel pouze z obecně formulované podpory rady města, která obsahovala de facto pouze proklamaci toho, že daný záměr bere odpůrce na vědomí a že jej bude považovat za relevantní jako možné řešení dané oblasti, nepostupoval navrhovatel zjevně dostatečně opatrně, rozumně, logicky a s péčí řádného hospodáře, neboť své údajné legitimní očekávání stran investice, jejíž náklady sám vyčíslil v řádech miliard korun, zakládal na tomto zcela obecném a nekonkrétním příslibu. Při zohlednění složitosti problematiky umístění komplexu staveb v blízkosti městské památkové rezervace, čehož si navrhovatel musel být vědom minimálně již od ledna 2008, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu tvrdit, že navrhovatel mohl zakládat svou jednoznačnou víru a důvěru o realizovatelnosti jeho záměru jen na zcela nekonkrétním usnesení rady odpůrce. Krajský soud v tomto směru správně poukázal na to, že legitimní očekávání navrhovatele by mohl zakládat zcela jiný instrument, a to územně plánovací informace, nikoli usnesení rady odpůrce, a to zvláště za situace, kdy se rada vyjadřovala k otázce, k jejímuž závaznému řešení fakticky neměla jakoukoli pravomoc.

[59] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by posunutí okamžiku zrušení výškové regulace představovalo obcházení stavební uzávěry, jak tvrdí navrhovatel. Navrhovatel totiž přehlíží právní úpravu obsaženou v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s., která zakotvuje pravomoc správního soudu zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část ke dni, který v rozsudku určí.

[60] Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje na to, že ustanovení § 97 stavebního zákona, podle kterého je možné vydat stavební uzávěru v případě zrušení územně plánovací dokumentace, bylo v tomto znění do právního řádu zakotveno od 1. 1. 2013. Zákonodárce přijal právní úpravu ve stavebním zákoně umožňující vydat stavební uzávěru v případě zrušení územně plánovací dokumentace za situace, kdy soudní řád správní umožňoval posunout okamžik takového zrušení, aniž by tuto právní úpravu obsaženou v soudním řádu správním změnil. Podle Nejvyššího správního soudu tedy zákonodárce neměl v úmyslu omezit pravomoc správního soudu k určení okamžiku zrušení opatření obecné povahy s ohledem na to, že upravil možnost vydat stavební uzávěru.

[61] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připomíná, že územně plánovací dokumentace je poměrně složitý komplex nástrojů řešících územní plánování v určitém území, tudíž se zde střetává a prolíná řada soukromých a veřejných zájmů. Proto považuje za správné, aby správní soud mohl zvážit konkrétní okolnosti daného případu, jako se tomu stalo v nyní posuzované věci, a posunout okamžik zrušení územního plánu či jeho části, neboť soud musí zvážit i ochranu práv a oprávněných zájmů třetích osob, které by mohly být okamžitým zrušením

pokračování

takového územního plánu nepřiměřeně dotčeny na svých právech, a to bez ohledu na to, zda obec může vydat stavební uzávěru či nikoli, což nepřímo vyplývá z předmětné právní úpravy. Pokud by totiž správní soudy neměly tyto okolnosti zvažovat a měly by vždy opatření obecné povahy zrušit ke dni právní moci rozsudku, pak není zřejmé, proč by zákonodárce volil novou právní úpravu obsaženou v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s.

[62] Je nutné rovněž přihlídnout k tomu, že pokud by správní soudy měly pravomoc zrušit opatření obecné povahy s okamžitou platností bez možnosti odsunutí účinků zrušení, ocitlo by se takové území bez platné územně plánovací dokumentace, což by mohlo vést k značným komplikacím. I kdyby byla připuštěna možnost vydání stavební uzávěry, nelze přehlédnout, že by zde v takovém případě existoval poměrně významný časový prostor, v němž by neplatila příslušná územně plánovací dokumentace a v němž by nebyla vydána ani stavební uzávěra, neboť by ji dotčená obec nestačila přijmout, což by mohlo vést za určitých okolností k nevratným zásahům do předmětného území a mohlo by se nepřiměřeně dotknout oprávněných zájmů těch osob, které by územně plánovací dokumentace měla chránit především, a to včetně těch, které zrušení územně plánovací dokumentace původně požadovaly. Nejvyšší správní soud proto považuje za správné, že zde existuje možnost, aby správní soud posunul okamžik zrušení opatření obecné povahy, a vedle toho oprávnění obce vydat stavební uzávěru, neboť řádným paralelním uplatňováním těchto institutů budou ve výsledku naplňovány jak cíle a úkoly územního plánování, tak bude poskytnuta efektivní ochrana dotčeným osobám.

[63] Námitky odpůrce vůči zrušení výškové regulace Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvodnými. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na úplné, zcela vyčerpávající a přesvědčivé odůvodnění rozsudku krajského soudu, k němuž jen pro úplnost – s ohledem na obsah kasačních námitek – dodává:

 Tvrdí-li odpůrce, že krajský soud nepřihlédl ke všem částem napadeného územního plánu, není zřejmé, které části napadeného územního plánu krajský soud přehlédl, zvláště když odpůrce v kasační stížnosti tuto námitku blíže nerozvedl. Krajský soud totiž svou pozornost správně zaměřil na odůvodnění příslušné námítky navrhovatele vůči výškové regulaci. Z faktu, že napadený územní plán představuje několikasetstránkový dokument s řadou příloh a že byl připravován řadu let, přitom nelze podle Nejvyššího správního soudu automaticky dovozovat, že každá jeho dílčí část byla vydána v souladu se zákonem.

[64] Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že výškovou regulaci v dané lokalitě odpůrce zdůvodnil negativním stanoviskem Ministerstva kultury, podle něhož by vyhověním požadavkům navrhovatele znemožnilo pohled na panorama z ulice Velkomoravské, přičemž výškový objekt by nežádoucím způsobem narušoval panoramatické pohledy na městskou památkovou rezervaci. Odpůrce se dále dovolával toho, že obdobná výška zástavby je např. v Praze na Václavském náměstí, v centru Vídně na Mariahilfer Strasse nebo v Berlíně na Friedrichstrasse. Na tuto argumentaci přitom krajský soud správně zaměřil svou pozornost.

[65] Pokud důvodem pro přijetí předmětné výškové regulace bylo zabránění narušení ve výhledu z ulice Velkomoravské na městskou památkovou rezervaci, pak krajský soud správně poukázal na to, že tento výhled není ani za současného stavu fakticky v létě možný, neboť mu brání stromy a jejich koruny. I pokud by navrhovatel využil zrušeného výškového limitu, došlo by k zastínění výhledu. Tuto skutečnost přitom odpůrce ve své kasační stížnosti nijak nevyvrátil. Je tedy zjevné, že odpůrcem přijatá výšková regulace nemohla sloužit k naplnění důvodu svého vzniku.

[66] Tvrdí-li odpůrce, že není nutné, aby pohled z ulice Velkomoravské byl výslovně citován v napadeném územním plánu jako chráněný důležitý pohled, nic to nemění na faktu, že přijatý výškový regulativ zjevně nemůže naplnit deklarovaný účel svého vzniku. Ani Nejvyššímu

správnímu soudu není zřejmé, proč se odpůrce zaměřil právě a pouze jen na pohled z ulice Velkomoravské, když i za stávající situace, bez realizace navrhovatelem plánovaných staveb, není pohled na městskou památkovou rezervaci po většinu roku prakticky možný. Obecný požadavek na ochranu panoramatu, s nímž se Nejvyšší správní soud obecně ztotožňuje, nemůže vést podle jeho názoru ke stanovení výškové regulace, která zcela zjevně nepovede k naplnění původně deklarovaného účelu, přičemž nebylo zdůvodněno, proč byl vybrán právě tento pohled a tato ulice, která již za současného stavu nenabízí dostatečný pohled na panorama města po celý kalendářní rok, jak se krajský soud přesvědčil.

[67] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s argumentem odpůrce nově uplatněným v kasační stížnosti, že s pohledem z ulice Velkomoravské bylo pracováno pouze z toho důvodu, že tento pohled byl graficky zdokumentován, neboť představoval dle odůvodnění rozhodnutí o příslušné námitce navrhovatele stěžejní argument pro stanovení výškové regulace, který se ukázal být nesprávným. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za adekvátní a přijatelné, aby o tak závažné věci jako stanovení výškové regulace, sledující zachování nerušeného pohledu na městskou památkovou rezervaci, rozhodovalo pouze to, zda byl určitý pohled graficky zdokumentován či nikoli, neboť v takovém případě nelze konstatovat, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav pro stanovení takové regulace a zejména pro rozhodnutí o námitkách stěžovatele.

[68] Nejvyššímu správnímu soudu rovněž není zřejmé, proč odpůrce stanovil tzv. specifickou výšku pro administrativní objekty. Z odůvodnění napadeného územního plánu (část A. Pojmy a zkratky) totiž vyplývá, že výšková regulace se vztahuje k maximální veřejné výšce římsy, přičemž římsa je definována jako „*horní hrana svislé konstrukce stavby zpravidla obíhající okolo celého jejího obvodu*“. To znamená, že odpůrce reguloval výšku konstrukce stavby bez zohlednění různých technologických zařízení umístěvaných zpravidla na střechu stavby. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že zůstalo neobjasněno, proč v případě administrativních budov umožnil odpůrce vyšší hranu římsy než v případě ostatních staveb (bez tohoto určení), zvláště když technologické zařízení objektu (podle odpůrce např. požární zařízení, telekomunikační antény) nemusí nutně znamenat navýšení římsy definované jako horní hrany svislé konstrukce stavby obíhající okolo celého jejího obvodu.

[69] Odpůrce totiž nevázal výškovou regulaci na celkovou výšku stavby včetně jejích technologických zařízení, ale na římsu stavby, případně hřeben její střechy. Za situace, kdy ani při umístění různých technologických zařízení není bezpodmínečně nutné využít celý svrchní prostor stavby a kdy by tato zařízení nevytvořila jednoduše celek trvale bránící ve výhledu, není zřejmé, proč bylo nutné stanovit jinou výškovou regulaci pro administrativní budovy, neboť způsob výškové regulace zvolený odpůrcem mohl vést v takovém případě i k navýšení vlastní hmoty stavby na úkor pohledů na městskou památkovou rezervaci, které požadoval odpůrce chránit. Krajský soud tudíž odpůrci správně vytkl, že argumentace zdůvodňující výškovou regulaci potřebou ochrany pohledů na městskou památkovou rezervaci nemůže odůvodnit stanovení vyšší výškové regulace v případě administrativních objektů s technologickým zařízením, která umožní postavit vyšší stavby, jež tím spíše naruší pohledy na městskou památkovou rezervaci.

[70] Nejvyšší správní soud nesdílí námitky odpůrce, že krajský soud mu nesprávně vytkl, že se při pořizování územního plánu zabýval pouze kompaktní zástavbou. Krajský soud totiž vytkal odpůrci pouze obecnost a nepřezkoumatelnost stanoviska Ministerstva kultury, které se nijak charakterem výstavby nezabývalo a pouze paušálně stanovilo výškovou hranici, která však ve skutečnosti nemohla naplnit deklarovaný účel, jak bylo výše vysvětleno.

[71] Krajský soud tedy odpůrci zjednodušeně řečeno vytkl, že měl spolu s Ministerstvem kultury jasně vysvětlit a zdůvodnit, proč právě jimi dohodnutá výšková regulace je nutná a proč

pokračování

nelze vyhovět požadavku navrhovatele na jím plánovanou stavbu, zvláště když již při schvalování napadeného územního plánu bylo zřejmé, že stanovená výšková regulace s ohledem na obrazovou dokumentaci zcela zjevně nemohla naplnit deklarovaný účel svého stanovení.

[72] Je sice pravdou, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, nevyplývá povinnost odpůrce výslovně vyžadovat, aby se dotčený orgán k námitkám vyjádřil, neboť námitky mu mají být pouze zaslány na vědomí (aby měl možnost se k nim vyjádřit), avšak v posuzované věci bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu vhodné, aby odpůrce vyvinul větší aktivitu a přiměl Ministerstvo kultury k vyjádření, protože předchozí stanovisko Ministerstva kultury obsahovalo pouze závěr o nutnosti stanovení přísnější výškové regulace s ohledem na pohled z ulice Velkomoravské, přičemž samotný odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu (část C bod 2. 1. 22 a bod 2. 1. 23) přiznal, že při jednání s Ministerstvem kultury argumentoval tím, že už za stávajícího stavu není pohled z ulice Velkomoravské na městskou památkovou rezervaci po většinu roku dostatečný a fakticky realizovatelný. Není tedy zřejmé, na základě čeho byla zvolena stanovená výšková regulace, pokud z obsahu napadeného územního plánu je zřejmé, že účel svého vzniku v podobě ochrany pohledu na městskou památkovou rezervaci z ulice Velkomoravské nemůže naplnit.

[73] Krajský soud rovněž správně uvedl, že charakter výškové regulace v jiných městech nepředstavuje argument pro zdůvodnění předmětné regulace. Je totiž nutné zdůraznit, že situace ve městech, na něž se odpůrce v odůvodnění námitek odvolával, je jiná, a nelze proto jednoduše uzavřít, že pokud existuje určitá výšková regulace v Praze na Václavském náměstí, je nutná obdobná výšková regulace i u předmětné lokality. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že se může typově jednat o podobné lokality, na druhou stranu tento fakt neodůvodňuje zvolený způsob výškové regulace v dané lokalitě, neboť odpůrce argumentoval při jejím vytvoření potřebou zachování nerušených pohledů na městskou památkovou rezervaci v Olomouci, tudíž bylo nutné posoudit právě jedinečné okolnosti území Statutárního města Olomouc a nutnosti ochrany této městské památkové rezervace.

[74] Ke stanovení data zrušení výškové regulace a s tím spojeným námitkám odpůrce Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené a doplňuje, že určení konkrétního data podléhá uvážení soudu, tudíž jeho přezkum Nejvyšším správním soudem je omezený – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 – 20, týkající se možnosti přezkumu výroku soudu učiněného též na základě volného uvážení soudu. Skutečnost, že závěr krajského soudu neodpovídá představám odpůrce ohledně toho, kdy by byl schopen přijmout rozhodnutí o zrušení výškové regulace, nedokládá, že by krajský soud svého oprávnění zneužil, tj. že by překročil zákonem stanovené meze takového uvážení, že by z nich vybočil nebo že by volné uvážení zneužil, nebo že by jeho úvaha byla nepřezkoumatelná a logicky rozporná.

[75] Přitom je nutné poukázat na to, že ačkoli odpůrce v kasační stížnosti tvrdí, že nemůže přijmout odpovídající úpravu ve stanoveném termínu, navrhovatel naopak předložil dokument nazvaný změna č. II Územního plánu Olomouc, důvodová zpráva (ZMO 20. 3. 2015), podle kterého lze učinit závěr, že je možné přijmout příslušnou změnu územního plánu včas. Skutečnost, že přijetí příslušné změny bude nepochybně pro odpůrce náročné, není důvodem pro závěr, že by krajský soud své oprávnění dané ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. zneužil.

[76] V neposlední řadě je v tomto směru nutné poukázat na kasační stížnost navrhovatele, v níž požaduje, aby krajský soud tuto část zrušil s okamžitou platností s tím, že by poté odpůrce vydal rozhodnutí o stavební uzávěře. Nejvyšší správní soud již vysvětlil, že nepovažuje za vyloučené, aby krajský soud zrušil územní plán k určitému datu a aby následně byla pro dané území vydána stavební uzávěra. Pokud se tedy následně postaví na jisto, že nebude možné přijmout změnu územního plánu včas a pokud budou splněny podmínky ustanovení § 97

a násl. stavebního zákona, nevidí Nejvyšší správní soud důvod, proč by odpůrce nemohl vydat rozhodnutí o stavební uzávěře, aby tak předešel obtížím, kterých se ve své kasační stížnosti obává.

### C.

#### Bloková zástavba

[77] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s výtkami navrhovatele stran údajně nesprávného posouzení jeho aktivity při podávání námitek. Jak totiž Nejvyšší správní soud ověřil z příloh předložených navrhovatelem a z předloženého územního plánu, navrhovatel v průběhu pořizování napadeného územního plánu nikdy nebrojil proti návrhu odpůrce zvolit pro danou lokalitu strukturu blokové zástavby, ačkoliv to bylo zřejmé už z jednotlivých variant konceptů napadeného územního plánu.

[78] Nejvyšší správní soud se přitom nemůže ztotožnit s argumentací navrhovatele, který vytrhává jednotlivé věty svých námitek z kontextu a jejichž prostřednictvím dovozuje, že brojil i proti blokové zástavbě. V tomto směru totiž Nejvyšší správní soud poukazuje na celý text odůvodnění námítky, v němž navrhovatel požaduje „*zachování maximální výšky zástavby 29/29 m, resp. 25/29 m a umožnění výškového akcentu celého území – výškové dominanty do 75 m*“. Z takto koncipovaného textu jednoznačně vyplývá, že navrhovatel vždy brojil proti výškové regulaci, nikoli však proti blokovému typu zástavby, jak nyní zpětně tvrdí.

[79] V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že už v grafické části jednotlivých variant konceptu byla informace o navržené blokové struktuře zástavby řádně uvedena, a to pouhých několik řádků od navrhovatelem rozporované výškové regulace. Nelze proto hovořit o tom, že by navrhovatel nemohl zjistit, že odpůrce v dané lokalitě hodlá stanovit požadavek blokové struktury zástavby. Pokud navrhovatel proti této regulaci ničeho nenamítal, byť proti jiným podmínkám byl aktivní a brojil např. proti podílu zeleně, proti nemožnosti využít plochu 03/020P pro volnočasové projekty a areály, proti minimálnímu podílu parkovacích a odstavných míst situovaných v rámci objektu, mohl a měl brojit i proti navrhovanému a schválenému regulativu v podobě blokové struktury zástavby.

[80] Za této situace rovněž nebylo povinností odpůrce, aby zvažoval, zda navrhovatel svými námitkami nebrojil i proti dalším regulativům stanoveným v napadeném v územním plánu nad rámec vlastního obsahu a odůvodnění námitek. Nejvyšší správní soud by totiž takový požadavek považoval za nemožný, protože v jistém slova smyslu celý územní plán určitým způsobem modifikuje a ovlivňuje záměry navrhovatele v dané lokalitě, tudíž by odpůrce musel zkoumat celý územní plán a jeho souladnost se záměrem navrhovatele na výstavbu výškové dominanty. Nebylo možné požadovat po odpůrci, aby na základě pouhého požadavku navrhovatele, že chce v dané lokalitě postavit určitou stavbu (zde výškovou dominantu), přezkoumával de facto celý územní plán nad rámec toho, co navrhovatel výslovně uvedl. Ostatně i samotný navrhovatel přiznává, že svůj záměr postupně dopracovává, upravuje a mírně modifikuje. Bylo tedy věcí navrhovatele, aby jasně formuloval své námitky a jednoznačně uvedl, proti které regulaci územního plánu brojí.

[81] Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že tuto procesní „pasivitu“ je nutné klást k tíži navrhovateli. Byť ten sice správně poukazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, nelze přehlédnout, že rozšířený senát nedospěl k závěru, že pasivitu navrhovatele při přijímání opatření obecné povahy v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy nelze jakkoliv zohlednit, jak dovozuje navrhovatel, neboť rozšířený senát zdůraznil, že je nutné zvážit okolnosti daného případu. Nadto rozšířený senát dále uvedl, že „*předestlat je třeba, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti*

pokračování

*správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako nábražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“*

[82] Velice podrobně se judikaturou týkající se důsledků procesní pasivity v procesu přípravy opatření obecné povahy zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, na který lze v podrobnostech odkázat. Poukázal na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, „*sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrogili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.*“ Na základě dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, pak dospěl k následujícím závěrům: „*Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. [...] Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. [...] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovatelí fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí. [...] Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.“* Nejvyšší správní soud neshledává v nyní projednávané věci důvod se od těchto závěrů odchýlit.

[83] Podobně jako v případě řešeném v citovaném rozsudku sp. zn. 6 AOs 3/2013, i v této věci navrhovatel hájí svá soukromá práva (zejména právo vlastnit majetek) a zpochybňuje věcné řešení zvolené v napadeném územním plánu ohledně budoucího typu zástavby v dané lokalitě. I zde se jedná o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě napadeného regulativu. Navrhovatel přitom nepodal v průběhu přípravy napadeného územního plánu proti tomuto regulativu námitky ani připomínky.

[84] V nyní posuzované věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné zmínit, že navrhovatel nebyl zcela pasivní, neboť podával řadu věcně vyargumentovaných námitek, avšak teprve v soudním řízení se počal bránit proti tomu, že odpůrce v dané lokalitě určil blokovou strukturu zástavby, která podle jeho názoru neumožňuje realizaci jeho projektu výškové dominanty. Za daného stavu je tedy nutné dospět k závěru, že navrhovatel pouze z ryze subjektivních

důvodů nerozporoval v průběhu příprav napadeného územního plánu toto řešení a teprve v řízení před soudem počal předkládat svou argumentaci stran „správnosti“ jím požadované varianty, což ve smyslu výše uvedeného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a navazující judikatury není možné. Postup krajského soudu, který se odmítl touto argumentací navrhovatele zabývat s odůvodněním, že toto měl navrhovatel řešit již v řízení o vydání napadeného územního plánu, byl tudíž správný.

#### D. Územní studie

[85] Z týchž důvodů Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje námitkám navrhovatele vůči závěrům krajského soudu, že v průběhu pořizování napadeného územního plánu ničeho nenamítal vůči podmínce požadující zpracování územní studie pro danou lokalitu. Jak výše Nejvyšší správní soud zdůraznil, odpůrce neměl za povinnost přezkoumávat celý návrh napadeného územního plánu na základě toho, že navrhovatel požadoval „*umožnění výškového akcentu celého území – výškové dominanty do 75 m*“ a zkoumat, zda jeho jednotlivé části realizaci tohoto záměru znemožňují.

[86] Nad rámec výše uvedeného je nutné zmínit, že požadavek na provedení územní studie v dané lokalitě neznamená absolutní a v čase neměnnou blokadu záměrů navrhovatele, jak ten nesprávně dovozuje. Tudíž už vůbec nelze hovořit o tom, že by tato podmínka ve svém důsledku znemožňovala realizaci výškové dominanty, pouze ji podmiňuje bližším prověřením dané lokality stran jejího využití v nejzazší lhůtě 6 let od data nabytí účinnosti napadeného územního plánu. Tím spíše odpůrce nemohl „dovodit“, že navrhovatel prostřednictvím své námitky, v níž požadoval umožnění výškové dominanty do 75 m, navrhoval přezkoumání této podmínky, která apriori nepředstavuje omezení pro tento záměr.

[87] Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že lhůta pro pořízení územní studie v délce 6 let je dlouhá, na druhou stranu je nutné poukázat na složitost dané problematiky. V případě pořizování územně plánovacích podkladů, mezi které podle ustanovení § 25 stavebního zákona patří i územní studie, je nutné vážit celou řadu zájmů s ohledem na jedinečné okolnosti daného území, tudíž je nutné, aby odpůrce k jejich vypracování měl dostatek času, a to i s ohledem na celkový počet územních studií, který napadený územní plán požaduje pořídit, a rozsáhlost všech dotčených ploch. Z toho důvodu proto považuje soud lhůtu 6 let pro pořízení územní studie za přiměřenou.

[88] Za důležité přitom Nejvyšší správní soud považuje rovněž to, že tato lhůta je hraniční, tj. do jejího uplynutí musí být předmětná územní studie pořízena, nestačí proto v této lhůtě zahájit příslušné práce a její pořízení „úcelově“ protahovat, čehož se navrhovatel obává. Nadto z vyjádření odpůrce vyplývá, že inkriminovaná územní studie se již vypracovává, nelze proto ani hovořit o obstrukcích a zdržováních na straně odpůrce. Uplynutím lhůty 6 let totiž podmínka pořízení územní studie odpadá a v území lze provádět změny bez ohledu na chybějící územní studii.

#### E. Podmíněnost umístování obchodních ploch

[89] Nejvyšší správní soud v neposlední řadě nesdílí výtky navrhovatele, který namítá, že podmínky pro výstavbu maloobchodních ploch v dané lokalitě jsou fakticky nesplnitelné. Z obsahu napadeného územního plánu, jeho výrokové části 7.1.3. písm. e) a f) totiž vyplývá, že podmíněně přípustné využití je možné, pokud „*jejich řešení, včetně zajištění nároků statické dopravy, je v souladu s požadavky na ochranu hodnot území (viz body 3. 3. a 4. 10.) a na pobodu bydlení, nemá negativní*



pokračování

*vliv na krajinný ráz, na veřejné zdraví z hlediska ovlivnění hlukových poměrů (včetně negativního vlivu vibrací) a kvality ovzduší a jejich řešení a provoz nesníží kvalitu obytného prostředí souvisejícího území, neobroží jeho hodnoty a nepřiměřeně nezvyšuje dopravní zátěž v obytném území zejména v dané ploše“.*

[90] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel výše uvedené podmínky dezinterpretuje, neboť nesprávně spojuje podmínku „*neexistence negativního vlivu*“ s dovětkem „*z hlediska ovlivnění hlukových poměrů*“. Obsahem této podmínky je však to, že řešení nesmí mít negativní vliv na veřejné zdraví, a že bude zkoumána i z hlediska ovlivnění hlukových poměrů. Přitom však platí, že ne každé navýšení hluku z hlediska zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a navazujících prováděcích předpisů, je ohrožením veřejného zdraví. Výklad předestřený navrhovatelem je tudíž nutné odmítnout, neboť v jeho důsledku by nebylo možné povolit jakékoli řešení, které by mělo negativní vliv na hlukové poměry; z povahy věci přitom vyplývá, že existuje řada lidských činností, které mají negativní vliv na hlukové poměry. Stejně jako Nejvyšší správní soud tuto podmínku interpretuje i odpůrce.

[91] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se závěrem krajského soudu, že se de facto jedná o převzetí podmínky obsažené v ustanovení § 90 písm. e) stavebního zákona, neboť podle citovaného ustanovení musí být záměr žadatele v územním řízení posouzen v souladu s „*požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení*.“ Mezi tyto zvláštní právní předpisy přitom patří i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tudíž záměr navrhovatele by bez ohledu na znění dotčené podmínky napadeného územního plánu byl v územním řízení posuzován s přihlédnutím k ochraně veřejného zdraví, a to i v oblasti ochrany před hlukem.

## F.

### Náklady řízení před krajským soudem

[92] Nejvyšší správní soud se v neposlední řadě neztotožňuje ani s námitkami odpůrce proti výroku krajského soudu o nákladech řízení před tímto soudem. Závěr krajského soudu o tom, že ani jeden z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, vychází ze zákonné právní úpravy dané § 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s. (ve vztahu k nákladům navrhovatele) a odpovídá též (ve vztahu k odpůrci) tomu, k čemu dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, podle kterého „*s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků hrazených všemi občany na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Povinnost občanů přispívat nad rámec běžné daňové povinnosti k úhradě nákladů orgánů veřejné moci v souvislosti určitými úkony se v zásadě omezuje na správní a soudní poplatky vymezené příslušnými předpisy... Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořizováním územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Běžnou úřední činnost by ostatně přesahovaly i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu k svévolnému a účelovému uplatňování*

*práva na podání žaloby u správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012 – 11, rozsudek ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66).“*

[93] Z výše uvedeného vyplývá, že odpůrce by měl nárok na náhradu nákladů soudního řízení v případě soudního přezkumu jeho územního plánu, pokud by byl ve věci úspěšný a pokud by vedení takového řízení bylo pro něj neúměrně náročné, neboť by nebyl schopen z důvodu nedostatku svého vlastního odborného personálu řádně hájit svá práva v soudním řízení. V případě odpůrce, který je statutárním městem a jenž je vybaven příslušným odborným personálem na magistrátu, mající dokonce specializovaný odbor pro územní plánování, nelze v žádném případě hovořit o tom, že by nebyl schopen napadený územní plán hájit bez pomoci advokáta. Tento výsledek nemůže být pro odpůrce nijak překvapivý, neboť k témuž závěru Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 – 35, v němž uvedl, že *„obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných (zejména majetkových) práv, specializované orgány a odborný aparát. U města velikosti Neratovic (obec s rozšířenou působností) lze očekávat, že jeho orgány budou schopny kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Kdyby tomu tak snad být nemělo, bylo by legitimní se ptát, zda orgány tohoto města mohou vůbec taková rozhodnutí vydávat.“* Krajský soud proto rozhodl správně, pokud odpůrci nepřiznal právo na náhradu nákladů soudního řízení, neboť k tomu neshledal podmínky.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti

[94] Na základě výše uvedených argumentů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasačních stížností obou účastníků řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. (za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnosti proto nejsou důvodné a Nejvyšší správní soud je podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[95] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že ani jeden z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ani jeden nebyl se svou argumentací uplatněnou v kasačních stížnostech úspěšný.

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

V Brně dne 25. září 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu