



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **P. F.**, zast. JUDr. Davidem Šimonkem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Rovnosti 2267/11, Praha 3, proti odpůrci: **obec N. V. n. N.**, se sídlem N. V. n. N. X, proti opatření obecné povahy – územnímu plánu obce N. V. n. N., vydanému odpůrcem dne 25. 5. 2015, č. 23/5/2015, v řízení kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 31. 3. 2017, č. j. 64 A 6/2016 - 139,

**t a k t o :**

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

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 16. 12. 2016 domáhal zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu odpůrce vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 25. 5. 2015, č. 23/5/2015, a to části f2 Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání konkrétně slov „*příčpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“.

[2] Navrhovatel prvně poukázal, že je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, neboť je vlastníkem pozemků č. X a X v katastrálním území N. V. n. N., a tyto nemovitosti podléhají regulaci jako součást zastavitelné plochy – bydlení venkovské a vztahuje se na ně právě regulativ uvedený v napadené části územního plánu. Rovněž uvedl, že Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. OUSPŘ 317/2016-330 – rozh, KULK 93995/2016, dospěl k závěru, že jím zamýšlený záměr rodinného domu nelze na jeho pozemcích umístit pro rozpor s napadenou částí územního plánu.

[3] Navrhovatel dovozoval, že napadená část územního plánu porušuje § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něž územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Regulační plán totiž dle § 61 odst. 1 stavebního zákona stanoví podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Podrobnější úprava obsahu územního plánu a regulačního plánu je obsažena ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., podle jejíž přílohy č. 11 čl. I odst. 2 písm. b) regulační plán obsahuje podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, včetně půdorysné velikosti, podlažnosti, objemu a tvaru. Navrhovatel byl toho názoru, že napadená část územního plánu představuje právě takovou podrobnost vyhrazenou regulačnímu plánu, která tedy nesmí být součástí územního plánu. Navrhovatel odkazoval na publikaci „1000 otázek ke stavebnímu právu se zaměřením na problematiku územního plánování.“

[4] Odpůrce ve vyjádření uvedl, že přiřazení určité regulace k územnímu plánu či regulačnímu plánu ani tak nesouvisí s použitou terminologií, jako spíše s podrobností a měřítkem regulace. Odpůrce citoval publikaci Maier, K.: Udržitelný rozvoj území, Praha, 2002, z níž vyplývá, že pro hodnotné území je třeba použít v územním plánu striktnější regulaci, která může hodnoty území ochránit, naopak v území bez větších hodnot je možné dát investorům volnější ruku. Podrobnost regulace a její přiměřenost by proto měla být posuzována s přihlédnutím k charakteristikám konkrétního území. Odpůrce je horská obec v krajinářsky hodnotném území sousedícím s CHKO Jizerské hory, s přítomností staveb lidové architektury, což jsou hodnoty, které je třeba chránit. Odpůrce v podrobnostech odkázal na odůvodnění územního plánu. Poukázal též na konkrétní příklady z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[5] Navrhovatel v replice poukázal na odlišnosti projednávané věci od rozsudků odkazovaných odpůrcem.

[6] Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví návrh zamítl. Připustil sice, že pojmy objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení, jsou podobné pojmům, které používá vyhláška č. 500/2006 Sb. v souvislosti s regulačním plánem. Pro posouzení zákonnosti napadené části územního plánu však je třeba vyjít ze zásadního rozdílu mezi územním a regulačním plánem. Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území.

[7] Naopak regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční. S ohledem na svůj charakter není regulační plán posuzován jako koncepce (koncept je nadřazená územně plánovací dokumentace). Regulační plán v plochách vymezených v územním plánu vymezí konkrétní pozemky včetně stavebních pozemků (popřípadě stanoví podrobné podmínky pro jejich vymezení) a stanoví podrobné podmínky pro využití těchto pozemků, včetně podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území, vytváření příznivého životního prostředí a podmínek pro ochranu veřejného zdraví a požární ochranu.

[8] Nelze zcela jednoznačně vymezit, jak přesně mohou být v územních plánech stanoveny jednotlivé regulativy. Nejvyšší správní soud však ve svých rozhodnutích potvrdil oprávněnost

pokračování

i takových typů regulativů jako: „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m<sup>2</sup>. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m<sup>3</sup>“ (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011 – 55). V rozsudku téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015 – 41, bylo uvedeno, že: „Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu... tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovéto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“

[9] Podle krajského soud tak odpůrce v napadené části územního plánu adekvátně reagoval na charakter území obce, přírodní podmínky, zachování krajinného rázu, zachování charakteru architektury a způsobu rozvoje obce. Limity dané územním plánem nepřekračují mez koncepčního plánování, jež je pro územní plán charakteristická, aniž by došlo k takové míře konkrétnosti, kterou by došlo k „překročení“ úrovně podrobnosti typické pro plány regulační. Způsob, jakým odpůrce vymezil regulativy pro výstavbu, plně odpovídá „úrovni“ územního plánu. Naopak v regulačním plánu, jakožto nejpodrobnější územně plánovací dokumentaci, která slouží jako realizační nástroj územního plánování, by byly stanoveny zcela podrobné podmínky pro vymezení pozemků, stavebních parcel apod.

## II. Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Jednak uvedl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud návrhovými body zabýval pouze okrajově a blíže nezkoumal stěžovatelem namítaný rozpor napadené části územního plánu s § 43 odst. 1 a 3 a § 61 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s přílohami 7 a 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Stěžovatel také nesouhlasí s názorem krajského soudu, že stavební zákon dává obcím určitý volný prostor ve volbě regulativů, pokud nepřekročí kritickou míru podrobnosti, která je již typická pro plány regulační. Podle stěžovatele totiž stavební zákon neumožňuje obcím regulovat územním plánem detailní architektonické prvky jednotlivých staveb, jako jsou objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost či převládající typ zastřešení. Krajský soud se také vůbec nevyjádřil ke stěžovatelem použité argumentaci publikací 1000 otázek ke stavebnímu právu. Pokud má obec zájem chránit určité specifické architektonické prvky staveb (např. převládající zastřešení sedlovými střechami), je povinna tak činit pomocí regulačního plánu, popř. jinou regulací dle zákona o státní památkové péči.

[11] Stěžovatel upozorňuje, že na základě napadené části územního plánu pak stavební úřad vyžaduje, aby stěžovatelem zamýšlený dům byl zastřešen sedlovou střechou s přesahy, a rovněž tvrdí, že tento regulativ znemožňuje použití francouzských oken.

## III. Vyjádření odpůrce

[12] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek je dostatečně odůvodněn a názor krajského soudu byl vyjádřen zcela srozumitelně. Stěžovatel vytrhává části odůvodnění z kontextu a opomíjí další části odůvodnění rozsudku krajského soudu, kde jsou důvody rozhodnutí vysvětleny. Odpůrce zcela souhlasí s argumentací krajského soudu založenou na koncepčním charakteru územního plánu na jedné straně a regulačního plánu na straně druhé. Regulační plány obvykle stanoví uliční či stavební čáry, konkrétně na pozemky umístí budoucí stavby, popř. alespoň vymezují části pozemků, na nichž lze stavby umístit. Tvary budov a střech

se běžně zakreslují přímo do výkresu, stejně jako další parametry staveb v měřítku jednotlivých pozemků. To je umožněno předepsaným měřítkem regulačních plánů 1:500 až 1:2000 (§ 19 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., dále konkrétní metodika pro zpracování regulačních plánů Maier, K.: Názvosloví, příklady metodiky a symboliky užívané pro zpracování regulačních plánů, regulační prvky, www.uur.cz).

[13] Napadená část územního plánu obsahuje regulativ charakteru a struktury zástavby, což je v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. pro územní plány výslovně připuštěno. Zda taková regulace nepřekračuje míru podrobnosti předepsanou pro územní plány, pak závisí na dodržení měřítka regulace. K tomu by např. došlo, pokud by půdorysné tvary staveb či jejich výšky byly přímo kótovány ve výkresu, který se zpracovává v podrobnosti 1:5000. Tak tomu ovšem není a napadená část územního plánu pouze v obecné rovině formuluje požadavky na strukturu a charakter zástavby. Výklad předestřený stěžovatelem považuje odpůrce nikoli za technicistní, jak je nepřesně uvedeno v rozsudku krajského soudu, ale za přepjatě formální a omezeně gramatický, který nebere v úvahu, k čemu jednotlivé nástroje územního plánování slouží, v jakém jsou zpracovávány měřítku a jakým způsobem mají být následně aplikovány.

[14] Napadený regulativ konkrétně neurčuje hmotu, tvar, podlažnost či typ zastřešení jednotlivých staveb, jak se mylně domnívá stěžovatel. Jde o stanovení obecného principu usměrňujícího ztvárnění budoucích staveb, aby odpovídaly charakteristice existující zástavby. Tento obecný princip je v napadeném opatření obecné povahy podrobně odůvodněn, a to ochranou krajinného rázu, členitosti lesozemědělské krajiny a přítomností objektů lidové architektury. Územní plán nevyžaduje historizující architektonické ztvárnění navrhovaných staveb, popř. užití původních technologií, nýbrž umožňuje i moderní výstavbu, která převládající tradiční charakter zástavby bude parafrázovat a posunovat do aktuálního kontextu. Nové stavby nemají být s převládajícím charakterem zástavby v konfliktu, nemají disharmonickou podobou narušovat stávající velmi cenný krajinný ráz zástavby. Tyto obecné principy pak musí být v navazujících správních řízeních aplikovány s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů. Případný chybný výklad či aplikace regulativu ze strany správních orgánů v případě stěžovatele nemůže vést k jeho zrušení.

#### IV.

#### Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost je nedůvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může

pokračování

v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[18] Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí, neboť krajský soud se srozumitelným a logickým způsobem vypořádal s podstatnými námitkami stěžovatele uplatněnými v návrhu a předestřel právní argumentaci vyvracející názor stěžovatele. Nepřezkoumatelnost nemůže být založena ani tím, že se krajský soud nezabýval výslovně odkazem stěžovatele na odbornou literaturu. Tato námitka je proto nedůvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval podstatou sporu mezi účastníky, tedy tím, zda obec může v souladu s § 43 odst. 3 větou druhou stavebního zákona vymezit v územním plánu regulativ obsažený v napadené části územního plánu.

[21] Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*

[22] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, ke obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.* Obsah a účel regulačního plánu je naproti tomu vymezen v § 61 odst. 1 stavebního zákona, v rozhodném znění: *Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.* Podle odst. 2 věty druhé tohoto ustanovení *regulačním plánem lze nabrzdit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nabrazuje.*

[23] Jak stěžovatel správně uvádí, podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., konkrétně v jejích přílohách 7 a 11. Podle přílohy 7 čl. I odst. 1 písm. f) této vyhlášky textová část územního plánu obsahuje *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).* Naproti tomu regulační plán podle přílohy č. 11 čl. I odst. 1 písm. c) a d) této vyhlášky vždy obsahuje *podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území.* V odst. 2 se pak stanoví, že *textová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nabrazovaných územních rozhodnutí dále obsahuje a) druh a účel umísťovaných staveb, b) podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic*

*pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).*

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že vykládané ustanovení § 43 odst. 3 věty druhé bylo vloženo do stavebního zákona novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Účel tohoto ustanovení lze nalézt v důvodové zprávě k posledně uvedenému zákonu (sněmovní tisk 573/0, funkční období 2010-2013, novelizační bod 63, www.psp.cz). Zde se uvádí: „*Novela reaguje na situaci, kdy jsou v rozporu s obsahem a účelem územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy, vyžadovány detaily řešení odpovídající územnímu rozhodnutí nebo regulačnímu plánu, který nabírá územní rozhodnutí a je vyžadováno posuzování vlivů na úrovni záměru (EIA) již v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (má být vyžadována jen SEA). Tato změna má zamezit opakovanému posuzování vlivů záměru. Novela se netýká jen posuzování vlivů, ale také požadavků dotčených orgánů na podrobnosti neodpovídající obsahu a účelu územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy. Pro tuto část novely platí obdobně odůvodnění k § 36 odst. 3“.*

[25] Odkazované odůvodnění nového znění § 36 odst. 3 pak sděluje, že „*jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje), přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu), po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protiblukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nabírajícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci hledáno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, ke čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování.“*

[26] Nejvyšší správní soud má za to, že shora citované vysvětlení právní úpravy obsažené v § 43 odst. 3 stavebního zákona je výstižné a přiléhavé, proto z něj vychází i při posouzení nyní projednávané věci. Je třeba vzít v úvahu také to, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje (tak tomu je v drtivé většině případů) je dána pouze souvislost územní plán – územní rozhodnutí. Tomu odpovídá i úprava v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, podle které se SEA (posouzení vlivů koncepce na životní prostředí) provádí pouze u zásad územního rozvoje a územního plánu, zatímco v případě regulačního plánu je prováděna tzv. EIA (posouzení vlivu záměru na životní prostředí), srov. § 10i odst. 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v rozhodném znění. S jistým zjednodušením tak lze regulační plán označit za hromadné územní rozhodnutí (srov. Lachmann, M. in: Roztočil, A. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 241). Proto krajský soud správně uvedl, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními.

[27] Napadená část územního plánu není *podrobnou* regulací umístění a prostorového uspořádání staveb ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona a už vůbec ne stanovením podmínek pro umístění stavby, které se vymezují v územním řízení (§ 79 odst. 1 stavebního zákona), resp. určením prostorového řešení stavby, zejména půdorysné velikosti, maximální výšky a tvaru, které je náležitostí územního rozhodnutí o umístění stavby [§ 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Jedná se v podstatě o obecné pravidlo, tradičně obsažené v územních plánech, podle něhož stavby nově umístěvané v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 63/2009 - 139), popř. stanovící různé omezující regulativy tento převažující charakter zástavby chránící (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 6 As 39/2016 - 66).

pokračování

[28] V tomto ohledu napadená část územního plánu pouze příkladmo uvádí, které parametry navrhovaných staveb mají respektovat převažující charakter okolní zástavby (objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost, převládající typ zastřešení). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. I pokud by takováto specifikace v územním plánu uvedena nebyla, bylo by nutné její obsah stejně dovodit pouze z obecného příkazu respektování převažujícího charakteru okolní zástavby. Navíc je třeba uvést, že napadený regulativ nestanoví konkrétní podrobné podmínky prostorového řešení staveb, půdorysné velikosti stavby, podlažnosti, výšky, objemu a tvaru stavby, nýbrž pouze obecně stanoví, že navržené stavby mají být přizpůsobeny v těchto charakteristikách okolní zástavbě. Pokud příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. vyhrazuje regulačnímu plánu stanovení podrobných podmínek pro ochranu hodnot území, logicky stanovení obecných podmínek pro ochranu území je záležitostí, která může být stanovena v územním plánu. Nejde ani o konkrétní záměr či jeho součást, který by měl být posuzován v procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA).

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadená část územního plánu obsahuje regulativ stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna. Podmínka je stanovena obecně, a nejde o určení podrobných podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb nebo podrobných podmínek pro ochranu hodnot a charakteru území ve smyslu přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Nejde tedy o podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.

[30] Lichá je též námitka stěžovatele, že odpůrce napadenou částí územního plánu obchází zvláštní úpravu ochrany památek stanovenou v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Podle § 18 odst. 3 stavebního zákona je totiž cílem činnosti orgánů územního plánování mj. koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů (včetně zákona o státní památkové péči). Podle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je pak úkolem územního plánování také stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, a podle písm. m) téhož ustanovení vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území, přičemž toto ustanovení přímo odkazuje na zákon o státní památkové péči. Odpůrce tedy nepochybil, pokud v rámci vydaného územního plánu zohlednil mj. ochranu architektonických a estetických hodnot území a vzal v úvahu i zde přítomné památky v podobě staveb lidové architektury.

[31] Nejvyšší správní soud se na závěr ztotožňuje též s názorem odpůrce, že samotný regulativ obsažený v napadené části územního plánu představuje pouze velmi obecné pravidlo, které je třeba vyložit a aplikovat s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám každé navržené stavby, což je úkolem správních orgánů zejména v územním řízení a následně správních soudů v rámci přezkumu rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Jak tento soud uvedl již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 29, „[i] v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.“ Nejvyšší správní soud se nemůže nyní vyjadřovat ke konkrétnímu případu žádosti žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, kterým sice stěžovatel v kasační stížnosti rovněž argumentoval, který však není předmětem tohoto řízení, vzhledem k tomu, že stěžovatel nespojil návrh na zrušení opatření obecné povahy se žalobou proti rozhodnutí toto opatření

obecné povahy aplikujícímu dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Soud tedy pouze poukazuje na to, že konkrétní závěry v jednotlivých případech aplikace takového obecného regulativu musí být činěny v souladu s obecnými zásadami proporcionality zásahů veřejné moci do vlastnického práva a v tomto směru také podléhají soudnímu přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí tento regulativ aplikujícímu.

## V.

### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a právo na náhradu nákladů řízení tak nemá. Odpůrci pak podle obsahu soudního spisu uplatnitelné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 4. srpna 2017

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu