



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. P. P.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, **za účasti** osob zúčastněných na řízení I) Ing. P. K., zastoupen JUDr. Ivou Kuckirovou, advokátkou se sídlem Bašty 413/2, Brno, II) CETIN a. s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2019, č. j. MMB/0056805/2018, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2020, č. j. 62 A 48/2019 – 126,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Brno – Bohunice (dále jen „stavební úřad“) vydal na návrh osoby zúčastněné na řízení I) (dále jen „stěžovatel“) dne 11. 7. 2018 pod č. j. BBOH/02990/18/SÚ územní rozhodnutí č. 452 o umístění stavby „Novostavba rodinného domu v Bohunicích, Brno, Bohunice, X na pozemcích parc. č. X, X, X a X k. ú. B.“ (dále jen „novostavba“), a to podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

zákon), v tehdy platném a účinném znění. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 7. 2. 2019, č. j. MMB/0056805/2019.

[2] Podle stavebního úřadu novostavba nenaruší charakter okolní zástavby, neboť svými rozměry, zastřešením a počtem podlaží odpovídá okolní zástavbě. Stavební úřad zároveň uvedl, že novostavba bude umístěna ve stabilizované funkční ploše a index podlažní plochy bude nižší než u stávající zástavby. Stavební pozemek je zároveň prolukou. Žalovaný tyto závěry potvrdil a shledal pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. prolukou. Ta je přitom podle přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 jednou z výjimek pro umístění stavby v této stabilizované ploše.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Brně. Tvrdil, že pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. nejsou prolukou, a proto novostavba nebude umístěna v souladu s územním plánem města Brna. Žalobce také brojil proti výpočtu indexu podlažní plochy.

[4] Krajský soud dal žalobci za pravdu v tom, že předmětné pozemky nejsou prolukou, v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud za proluku považoval pozemek určený k zastavění domem v souvislé řadové zástavbě, včetně nezastavěného pozemku na nároží ulic. Pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. se však v takové zástavbě nenachází, ale jsou umístěny za zahrádkami domů umístěných v ulici Na pískové cestě. Taktéž neshledal, že by tyto pozemky byly nárožím ulic. K námitce žalovaného, že tato proluka není prolukou stavební, ale urbanistickou, krajský soud uvedl, že pojem je třeba vykládat jednotně, a proto pokud zákon tyto pojmy nerozlišuje, není důvodu, aby tak v daném případě učinil soud. Závěrem uvedl, že změna zahrady na zastavěnou plochu je podstatnou změnou, kterou se měly správní orgány rovněž zabývat. Správní orgány však vycházely z nezákonného závěru, že pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. jsou prolukou. Proto krajský soud již nepovažoval za nezbytné vyjádřit se k výpočtu indexu podlažní plochy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou opřel o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v nedostatku důvodů. Krajský soud neuvedl, proč je třeba zabývat se existencí proluky. Podle stěžovatele stavební úřad pracoval s pojmem proluka v jiných souvislostech; existencí proluky se nezabýval za účelem posouzení souladu návrhu s územně plánovací dokumentací podle § 90 písm. a) stavebního zákona, nýbrž při posouzení souladu novostavby s požadavky dle § 90 písm. b) stavebního zákona. Krajský soud také opomněl posoudit okolní pozemky a stavby při hodnocení, zda se jedná o proluku, či nikoliv. Konečně krajský soud smísil dvě sféry veřejného zájmu, a to územní plánování a ochranu zemědělského půdního fondu.

[7] Podle stěžovatele nebylo v územním řízení vůbec třeba posuzovat existenci proluky jako podmínky pro umístění novostavby. Ve výkladu neurčitěho pojmu proluka ze strany soudu spatřuje stěžovatel vykročení z principu dělby moci, jelikož tento výklad je předmětem správního uvážení, které náleží výlučně správním úřadům nikoliv soudům.

[8] Dále stěžovatel tvrdí, že krajský soud pojem proluka nesprávně vyložil; rozhodl v rozporu s vlastní judikaturou a praxí správních úřadů a zároveň opomenul, že proluka může existovat i v zástavbě rodinných domů.

[9] Žalobce ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nepřípustnou. Vyjádřil přesvědčení, že krajský soud vyložil pojem proluka správně, a zdůvodnil, proč v daném řízení tento pojem správní orgány zkoumaly. K výkladu tohoto pojmu je příslušný právě krajský soud, nikoliv pouze správní úřad. Podle žalobce se na sousedních pozemcích novostavby nenachází budovy, na které by novostavba mohla vhodně navázat štitovými zdmi. Pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. nepovažuje za proluku. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o 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. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[11] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Této námitce nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Krajský soud dostatečně zdůvodnil, proč nepovažoval pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. za proluku, a svůj závěr odůvodnil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stejně tak odkazem na přílohu č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 zdůvodnil, proč je nutné se existencí proluky vůbec zabývat. Závěrem uvedl, proč se nezabýval námitkou žalobce ohledně výpočtu indexu podlažní plochy. Rozsudek krajského soudu je srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelný.

[12] Další námitka stěžovatele se týká aplikace pojmu proluka v územním řízení. Stěžovatel tvrdí, že pro účely posouzení požadavků § 90 písm. a) stavebního zákona (posouzení souladu s územně plánovací dokumentací) nevycházel stavební úřad z pojmu proluka a pracoval s ním pouze při posouzení požadavků § 90 písm. b) stavebního zákona, t. j. pouze při posouzení souladu s cíli a úkoly územního plánování. K tomu považuje kasační soud za nezbytné uvést, že § 90 stavebního zákona upravoval podmínky, které musí být splněny současně (viz § 90 in Průcha, P. a Gregorová, J. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges 2017). Proto neobstojí námitka stěžovatele, že správní orgány s pojmem pracovaly v jiné souvislosti než krajský soud. S ohledem na kumulativní splnění podmínek je podle Nejvyššího správního soudu podstatné, že tuto úvahu stavební úřad i žalovaný promítli do svých rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu však není ani zřejmé, co stěžovatel svou námitkou sleduje. Stěžovatel se mýlí, když tvrdí, že existence

proluky není podmínkou pro umístění stavby v plochách stabilizovaných. Naopak, podle přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 je plocha stabilizovaná definována jako „*dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit. Za změnu se přitom nepovažuje modernizace, revitalizace a přestavba území za dodržení charakteru zástavby a indexu podlažní plochy, zástavba proluk a dostavba uvnitř stávajících areálů*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Existence proluky je tak nezbytná pro umístění stavby na předmětných pozemcích a touto námitkou stěžovatel naopak napadá rozhodnutí, kterým stavební úřad jeho záměr povolil.

[13] Dále stěžovatel brojí proti výkladu pojmu proluka krajským soudem. Podle jeho názoru krajský soud vybočil ze své pravomoci, neboť se jedná o neurčitý právní pojem, který by měl být podle názoru stěžovatele předmětem správního uvážení. Stěžovatel však v této námitce zaměňuje výklad neurčitých právních pojmů se správním uvážením. Neurčité právní pojmy „[...] zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS). Neurčitý právní pojem tedy z definice nemůže být předmětem správního uvážení. Správní orgán pouze zhodnotí skutkovou situaci a na ni aplikuje neurčitý právní pojem. Veškeré „uvážení“ je pak zaměřeno pouze na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu (viz citované usnesení rozšířeného senátu). Naopak, správní uvážení nastává v okamžiku, kdy zákon správnímu orgánu nabízí výběr z více možných řešení a je na jeho odůvodněné úvaze, které z těchto řešení do svého rozhodnutí promítne. Zatímco soudní přezkum správního uvážení je omezený a jeho předmětem je pouze posouzení toho, zda si správní orgán nepočínal svévolně (nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04, č. 62/2006 Sb. ÚS), výklad neurčitého právního pojmu plně podléhá soudnímu přezkumu (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu a také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 - 27, č. 3200/2015 Sb. NSS). Krajský soud byl tedy povolán k tomu, aby provedl výklad neurčitého právního pojmu proluka a aplikoval jej na danou skutkovou situaci. Nepostupoval proto nezákonně, v rozporu s principy dělby moci, jak tvrdí stěžovatel.

[14] Krajský soud při výkladu pojmu proluka vyšel z toho, že je užíván v právních předpisech [§ 52 odst. písm. b) stavebního zákona a § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území], avšak není v nich blíže vymezen a konkretizován. Pokud krajský soud vzal za dané situace v úvahu závěry uvedené již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013 - 31, který se odvolává na Metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj k umisťování staveb v prolukách z června 2013, nelze tomuto postupu nic vytknout. Při výkladu neurčitého pojmu proluka lze podpůrně vyjít z dalších dokumentů, které s tímto pojmem pracují, byť nemají povahu obecně závazných právních předpisů. Podle Nejvyššího správního soudu proto lze akceptovat, pokud krajský soud při výkladu tohoto pojmu podpůrně vyšel ze starších předpisů hl. m. Prahy, technických norem nebo odborné literatury (Syrový, B. *Naučný slovník architektury*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1961), které

tento pojem blíže definují. Například podle čl. 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy se prolukou rozumí „nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění.“ Podle § 2 písm. q) nařízení hl. m. Prahy č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy se prolukou rozumí „1. blok nebo část bloku dosud nezastavěný v území jinak převážně zastavěném, určený k zastavění, nebo 2. nezastavěná nebo částečně zastavěná část pozemku nebo souboru pozemků včetně nároží ve stávající zástavbě, určená k zastavění, zpravidla vymezená stavebními čarami a hranicemi sousedních pozemků zastavěných nebo k zastavění určených“.

[15] Podle § 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, se při doplňování stávající souvislé zástavby výstavbou v prolukách „posuzuje vliv na stínění okolních budov porovnáním se stavem při úplné souvislé zástavbě, zejména s výškovou úrovní zástavby a půdorysným rozsahem.“ Podle § 26 odst. 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb. „[p]ři změnách dokončených staveb nebo výstavbě nových staveb v prolukách musí být alespoň jedna obytná místnost orientována do venkovního prostoru, kde nejsou pro tuto místnost ve venkovním chráněném prostoru stavby překračovány hygienické limity hluku. A konečně podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. odstupy mezi stavbami „neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách.“

[16] Ve shodě s krajským soudem lze proto shrnout, že prolukou se rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic. Dům v proluce tak bude jednou či oběma štitovými zdmi navazovat na stávající okolní stavby nebo s nimi bude alespoň v těsné blízkosti (viz požadavek na odstupy mezi stavbami). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 37/2015 - 25, může proluku představovat „i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů.“ Proto nemusí být proluka zastavěna pouze jediným domem. Stávající zástavbou se podle Nejvyššího správního soudu rozumí řada staveb určených k bydlení, nikoliv například stavba garáží či menších nebytových staveb. To podle Nejvyššího správního soudu plyne z požadavku na posuzování vlivu stínění (§ 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb.) a také z požadavku na orientaci alespoň jedné obytné místnosti do venkovního prostoru, ve kterém nejsou překračovány hlukové limity (§ 26 odst. 7 téže vyhlášky). Naopak u nebytových prostor jako je garáž není třeba řešit oslunění místností a hladinu hluku, aby byla dodržena pohoda bydlení. V takové souvislé zástavbě může vzniknout situace, kdy se pozemek k zastavění nachází na nároží ulic, který česká technická norma ČSN 73 4301 chápe jako tzv. nárožní proluku. To ostatně připouští i rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2013, č. j. 31 A 10/2012 - 87, na který odkazuje stěžovatel a který je ovšem od nyní posuzované věci odlišný v tom, že v tehdejší případě skutečně nárožní proluka navazovala na okolní zástavbu.

[17] Stěžovatel poukazuje na to, že pojem proluka bývá spojován s absencí požadavku na dodržení vzdálenosti mezi stavbami a že v jeho případě o tento požadavek nejde, neboť vzdálenost mezi novostavbou a ostatními stavbami je dostatečná. Stěžovatel má sice pravdu v tom, že v daném případě by požadavky na odstupové vzdálenosti od ostatních staveb

byly splněny. Stěžovatel však pomíjí to, že v daném případě je existence proluky nutná k tomu, aby stavbu ve stabilizované ploše vůbec mohl umístit.

[18] Podle kasačního soudu proto nelze stěžovateli přisvědčit v tom, že pozemky parc. č. X a X v katastrálním území B. tvoří proluku a že krajský soud pochybil, pokud nezohlednil existenci garáží na pozemcích parc. č. X a č. X. Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedený výklad za to, že prolukou nemůže být pozemek navazující na stavbu garáže. Jak již soud uvedl, za stávající souvislou zástavbu je třeba považovat stavby určené k bydlení stojící v řadě nebo konec této řady v nároží ulic. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že pozemky, na nichž bylo rozhodnuto o umístění stavby rodinného domu, nejsou prolukou v řadové zástavbě ani prolukou rohovou. Stejně tak nelze zamýšlenou stavbu rodinného domu považovat za pokračování zástavby v západní části ulice X, jak stěžovatel namítal. V této části ulice X se totiž žádná řada staveb nenachází, a novostavba tak nemá na co navázat. Za stávající souvislou zástavbu lze v tomto případě považovat pouze domy stojící na ulici Na pískové cestě.

[19] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud v bodech 14 a 15 napadeného rozsudku smísil ochranu zemědělského půdního fondu a územní plánování. Krajský soud touto argumentací pouze reagoval na námitku žalobce a vysvětlil, co lze považovat za „zásadní změnu“ uvedenou v definici stabilizované plochy v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004. Podle této přílohy se plochou stabilizovanou rozumí „*dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Zároveň se za změnu nepovažuje mimo jiné zástavba proluk. Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu, že nejprve se měly správní orgány zabývat existencí zásadní změny a až následně tím, zda novostavba splňuje některou z výjimek. Proto ostatně krajský soud považoval za předčasné zohlednit žalobcovu námitku týkající se výpočtu indexu podlažní plochy.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobci a žalovanému pak žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto jim soud jejich náhradu nepřiznal. Konečně osoba zúčastněná na řízení II) nemá právo na náhradu nákladů, neboť jí žádné náklady v souvislosti s povinností uloženou soudem nevznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu