



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Petry Venclové, Ph. D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

navrhovatele: **RPIC reality, s. r. o., IČO: 08783845,**
sídlem Nová 306, Polabiny, 530 09 Pardubice,

proti
odpůrci: **město Pardubice,**
sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 21 Pardubice,

o návrhu na zrušení územního plánu města Pardubice (obecně závazná vyhláška města Pardubice č. 42/2001 o závazných částech územního plánu města Pardubice, v platném znění) v § 3 odst. 3, dle kterého je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích byla doručena žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 6. 2022, č. j. KrÚ 48357/2022/34/OMSŘI/Vod/, sp. zn. SpKrÚ 25487/2022, jímž byla zamítnuta žádost navrhovatele o vydání rozhodnutí o umístění stavby s názvem „*bytový dům Varšavská*,”

Polabiny“. Součástí žaloby byl i návrh na zrušení územního plánu města Pardubice v § 3 odst. 3, dle kterého je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk. Protože okruh účastníků řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 6. 2022, č. j. KrÚ 48357/2022/34/OMSŘI/Vod/, sp. zn. SpKrÚ 25487/2022, a okruh účastníků řízení o návrhu na zrušení územního plánu města Pardubice v § 3 odst. 3 není shodný (nadto otázka zákonnosti návrhem napadené části územního plánu města Pardubice musí být zodpovězena před tím, než soud rozhodne o žalobě proti rozhodnutí, při jehož vydání správní orgány vycházely - mimo jiné - z návrhem napadené části územního plánu města Pardubice), rozhodl předseda senátu (usnesení ze dne 22. 7. 2022, č. j. 52 A 41/2022 – 13) podle § 39 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), že se návrh na zrušení územního plánu města Pardubice v § 3 odst. 3 vylučuje k samostatnému projednání a že řízení o tomto návrhu bude nadále vedeno pod sp. zn. 52 A 47/2022. Jelikož návrh na zrušení územního plánu města Pardubice v § 3 odst. 3 neobsahoval návrhové body, vyzval předseda senátu současně navrhovatele, aby odstranil vady návrhu a doplnil návrh o návrhové body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel návrhem napadenou část územního plánu města Pardubice za nezákonnou.

2. Navrhovatel doplnil návrh podáním ze dne 27. 7. 2022, v němž nezpochybnil pravomoc odpůrce vydat návrhem napadené opatření obecné povahy. Netvrdil též, že odpůrce při vydávání opatření obecné povahy překročil meze zákonem vymezené působnosti. Nenamítal ani to, že by napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Dle navrhovatele však, návrhem napadená část územního plánu odporuje zákonu, neboť stanoví, že na stabilizovaných plochách (tj. na plochách, na kterých územní plán nepředpokládá přestavbu a změnu funkčního využití ploch) je možná pouze dostavba stávajících proluk, aniž by tento pojem územní plán „definoval“, v důsledku čehož je dle navrhovatele tato regulace „nejasná“ a „nejednoznačná“, a tudíž nezákonná. V této souvislosti navrhovatel poukázal na čtyři závazná stanoviska orgánů územního plánování vydaná podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), jimiž chtěl prokázat, že orgány územního plánování si „obsah územního plánu vykládají na základě svého vlastního uvážení“, což jim dle názoru navrhovatele umožňuje právě chybějící definice pojmu „proluka“. Dále navrhovatel vyjádřil přesvědčení, že zmíněný § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice koliduje s jiným ustanovením téhož územního plánu, in concreto s § 5 odst. 5, který stanoví, že ve stabilizovaném urbanizovaném území lze realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko. Navrhovatel se domnívá, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice „výstavbu ve stabilizovaném území nezákonným způsobem zužuje či omezuje pouze na stávající proluky“, „ačkoliv § 5 odst. 5 OZV (pozn. soudu: myšleno obecně závazná vyhláška města Pardubice č. 42/2001 o závazných částech územního plánu města Pardubice) v rozporu s tím naopak nevylučuje zástavbu i dalších pozemků nacházejících se dle OZV ve stabilizovaném území města Pardubice“. Ze všech výše uvedených důvodů by dle navrhovatele měl být územní plán města Pardubice v § 3 odst. 3, dle kterého je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk, zrušen.
3. Odpůrce označil návrh za nedůvodný a navrhl, aby jej soud zamítl.

4. Soud o návrhu uvážil následovně:
5. Podle § 188 odst. 4 stavebního zákona obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije.
6. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
7. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.
8. Z výše uvedeného je zřejmé, že mechanismus soudního přezkumu opatření obecné povahy byl podstatně ovlivněn změnou právní úpravy, která byla provedena zákonem č. 303/2011 Sb. Do 31. 12. 2011 byl v rámci přezkumu opatření obecné povahy plně použitelný tzv. pětikrokový algoritmus ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, přičemž správní soud nebyl vázán důvody návrhu a přezkoumával opatření obecné povahy částečně z úřední povinnosti. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, je však již při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu a není třeba vycházet z výše uvedeného pětistupňového algoritmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 – 23, bod 22).
9. Jak již bylo zmíněno výše, navrhovatel spatřoval nezákonnost v tom, že v návrhem napadené části územního plánu města Pardubice (dále též „územní plán“) je užit výraz proluka, který územní plán nedefinuje, v důsledku čehož *„si v každém konkrétním případě může orgán k tomu příslušný sám určit, kdy se o proluku jedná a kdy nikoliv“*. V absenci definice pojmu proluka v územním plánu však rozhodně nelze spatřovat vadu územního plánu, neboť platí, že není-li v zákoně určitý pojem definován, je třeba mu přisuzovat jeho obecně přijímaný význam. Proluka je terminus technicus běžně užívaný odbornou i laickou veřejností a o jeho významu nepanují žádné pochybnosti [srov. např. ČSN 73 4301 – Obytné budovy – Poznámka k čl. 4.3.4., popř. Metodickou pomůckou k umísťování staveb v prolukách Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu, z června 2013, dostupnou na <http://www.mmr.cz/getmedia/540fffb4-3586-4351-95ed-7472fa2107d8/Proluka-final.pdf> (ani jeden z těchto dokumentů sice není právně závazný, oba však obsahují odborné definice, které jsou správní i soudní praxí dlouhodobě akceptovány)]. Dokladem toho je ostatně skutečnost, že pojem proluka je užit i v § 58 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v § 25 odst. 4 a 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v § 12 odst. 5 a v § 26 odst. 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v § 4 odst. 1 a § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v § 21 odst. 2 zákona č. 311/2013 Sb., o převodu vlastnického práva k jednotkám a skupinovým

rodinným domům některých bytových družstev a o změně některých zákonů, aniž by výše uvedené obecně závazné právní předpisy obsahovaly definici tohoto běžně užívaného termínu. Ostatně Ústavní soud již v odůvodnění usnesení ze dne 1. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 868/11, konstatoval, že *„právní norma má být dostatečně konkrétní, aby popsala právní vztah nezaměnitelně, ale současně dostatečně abstraktní, aby postihla co nejširší okruh možných jednotlivostí právního vztahu. Nelze proto očekávat, že právní předpis upravující tu kterou materii bude vysvětlovat všechny pojmy v něm použité a obsahovat výčet všech možných okolností, které v daném právním vztahu mohou nastat. Od předpisu upravujícího provoz na silnicích nebo definujícího jednání porušující či ohrožující zájem společnosti tedy nebude možno očekávat definici pojmu pozemní komunikace, Policie a další. Tyto, a mnohé další, pojmy vztahující se k příslušným právním vztahům jsou upraveny jak v rámci celého právního řádu, tak i v rámci neprávních norem zejména technického charakteru...“*.

10. Taktéž v soudní praxi se ustálil názor, že *„prolukou se rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic“* (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020 – 35, bod 16, či rozsudky téhož soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013 – 31, ze dne 6. 3. 2020, č. j. 4 As 391/2019 – 32, a ze dne 22. 12. 2020, č. j. 4 As 143/2020 – 42). Tato soudy a správními orgány bez výhrad dlouhodobě akceptovaná definice, která vychází ze starších právních předpisů, technických norem a odborné literatury (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020 – 35, body 14 a 16), je pak užita i v novém stavebním zákoně [srov. § 12 písm. o) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dle kterého se stavební prolukou rozumí nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění] a lze ji nalézt i v § 2 písm. q) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.
11. Soud tedy shrnuje, že ustanovení § 3 odst. 3¹ územního plánu města Pardubice je dostatečně přesné, jasné, srozumitelné (lingvisticky i právně) a s předvídatelnými následky. Pokud přesto při aplikaci tohoto ustanovení v územním řízení dochází k jeho nesprávné interpretaci, pak to není následek vady opatření obecné povahy, nýbrž vadného postupu při jeho výkladu. Taková chyba, k níž může dojít, neboť člověk je tvor chybující (*errare humanum est*, a proto od nikoho nelze vyžadovat robotickou bezchybnost), však může být napravena cestou opravných prostředků instančních (řádných, mimořádných), soudních či dozorcích směřujících proti územnímu rozhodnutí, není třeba rušit opatření obecné povahy, které bylo nesprávně vyloženo. Postrádá proto smysl v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy analyzovat navrhovatelem zmíněné případy užití tohoto opatření obecné povahy v několika konkrétních případech. Ostatně v tomto řízení je přezkoumáváno opatření obecné povahy, nikoliv jiné akty aplikace práva, které nadto vzešly z řízení, jichž se ani navrhovatel neúčastnil.

¹ § 3 odst. 3 zní: *Současně zastavěné území tvoří plochy:*

- *stabilizované, na kterých územní plán nepředpokládá přestavbu a změnu funkčního využití ploch. Na těchto plochách je možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny využití již zkolaudovaných staveb.*
- *určené k funkční přestavbě*

12. Důvodná není též námitka, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice koliduje s § 5 odst. 5² téhož územního plánu. Zmiňovaná ustanovení prima vista nejsou ve vzájemném rozporu, nýbrž na sebe navazují a doplňují se. Je zcela zřejmé, že případný stavební záměr ve stabilizovaném urbanizovaném území může být realizován pouze za současného splnění podmínek stanovených § 3 odst. 3 a § 5 odst. 5 územního plánu města Pardubice, tzn., že může jít pouze o dostavbu stávajících proluk (případně o změnu využití již zkolaudovaných staveb) a současně nesmí být v důsledku realizace stavebního záměru narušen charakter okolní zástavby a její měřítko.
13. Soud tedy uzavírá, že základní návrhové body, které na základě výzvy soudu navrhovatel formuloval v podání ze dne 27. 7. 2022 (listy 16 a 17 soudního spisu), nebyly důvodné, a proto soud návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl (výrok I).
14. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl úspěšný, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ze spisu je však zřejmé, že odpůrci žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).
15. Soud rozhodl bez jednání, když podmínky pro takový postup byly splněny (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

² § 5 odst. 5 zní: *Ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko.*

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 22. září 2022

JUDr. Petra Venclová, Ph. D., v. r.
předsedkyně senátu