



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelky: **RPIC reality s. r. o.**, se sídlem Nová 306, Pardubice, zastoupené Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti odpůrci: **Statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 22. 9. 2022, č. j. 52 A 47/2022 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice (dále jen „krajský soud“) žalobou domáhala zrušení 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 její žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby s názvem „*bytový dům Varšavská, Polabiny*“. Součástí žaloby byl i návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice, dle kterého ve stabilizovaných plochách „*je možná pouze*

dostavba stávajících proluk, případně změny využití již zkolaudovaných staveb“. O návrzích bylo před krajským soudem zahájeno společné řízení pod sp. zn. 52 A 41/2022.

[2] Usnesením ze dne 22. 7. 2022, č. j. 52 A 41/2022 - 13, rozhodl předseda senátu krajského soudu podle § 39 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), že se návrh na zrušení územního plánu města Pardubice v rozsahu § 3 odst. 3 vylučuje k samostatnému projednání a že řízení o tomto návrhu bude nadále vedeno pod sp. zn. 52 A 47/2022. Současně navrhovatelku vyzval k odstranění vad návrhu tím, že doplní návrhové body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje návrhem napadenou část územního plánu města Pardubice za nezákonnou.

[3] Navrhovatelka doplnila svůj návrh podáním ze dne 27. 7. 2022. Namítla, že 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 navrhovatelky tato regulace „nejasná“ a „nejednoznačná“, a tudíž nezákonná. Chybějící definice pojmu „proluka“ má orgánům územního plánování umožňovat, že si „obsah územního plánu vykládají na základě svého vlastního uvážení“, což navrhovatelka dokládala odkazem na čtyři konkrétní závazná stanoviska orgánů územního plánování. Dále navrhovatelka vyjádřila přesvědčení, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice koliduje s § 5 odst. 5 tohoto územního plánu, 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.

[4] Rozsudkem ze dne 22. 9. 2022, č. j. 52 A 47/2022 - 45, krajský soud návrh zamítl.

[5] Krajský soud předně neshledal vadu územního plánu v absenci definice výrazu „proluka“, neboť platí, že není-li v zákoně určitý pojem definován, je třeba mu přisuzovat jeho obecně přijímaný význam. Krajský soud uvedl, že výraz „proluka“ je *terminus technicus* běžně užívaný odbornou i laickou veřejností a o jeho významu nepanují žádné pochybnosti. Používají jej různé obecně závazné právní předpisy, aniž by obsahovaly definici tohoto běžně užívaného termínu. Stejně tak 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“, což přebírá rovněž nový stavební zákon [§ 12 písm. o) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon] a § 2 písm. q) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Dotčený § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice tak je podle názoru krajského soudu ustanovení dostatečně přesné, jasné, srozumitelné a s předvídatelnými následky. Pokud při aplikaci tohoto ustanovení v územním řízení přesto dochází k jeho nesprávné interpretaci, pak to není následek vady opatření obecné povahy, nýbrž právě vadného postupu při výkladu tohoto ustanovení. Taková chyba může být napravena cestou opravných prostředků v rámci správního či soudního řízení. Proto krajský soud odmítl analyzovat navrhovatelkou zmíněné případy užití územního plánu v několika konkrétních případech. Předmětem přezkumu je totiž samotný územní plán, nikoli jiné akty aplikace práva, které nadto vzešly z řízení, kterých se navrhovatelka neúčastnila.

pokračování

[6] Krajský soud odmítl rovněž námitku, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice je v rozporu s jeho § 5 odst. 5. Uvedl, že zmiňovaná ustanovení nejsou ve vzájemném rozporu, nýbrž na sebe navazují a doplňují se. 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.

II. Kasační stížnost navrhovatelky a vyjádření odpůrce

[7] Rozsudek krajského soudu napadá navrhovatelka (stěžovatelka) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[8] Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud nesprávně vyloučil řízení o návrhu na zrušení územního plánu města Pardubice v § 3 odst. 3 k samostatnému projednání. Podle jejího názoru § 39 odst. 2 s. ř. s. takový postup neumožňuje, neboť se jednak nejednalo o situaci žaloby směřující proti více rozhodnutím, jednak takový postup je vyloučen § 101a odst. 1 s. ř. s., podle kterého je podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy možné pouze společně s žalobou proti správnímu rozhodnutí ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Podle jejího názoru tak musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy ze zákona projednán právě společně s žalobou proti takovému správnímu rozhodnutí.

[9] V rovině věcné stěžovatelka zopakovala svoji právní argumentaci, podle níž pokud územní plán města Pardubice pojem „*proluka*“ nedefinuje a nedefinuje jej ani žádný právní předpis, je § 3 odst. 3 územního plánu nezákonný, a je tak dán důvod pro jeho zrušení. Konkrétně namítá, že v důsledku absence definice tohoto pojmu je § 3 odst. 3 územního plánu zneužitelný a vytváří prostor či nástroj mj. i pro diskriminaci. Nelze akceptovat postup správních orgánů, kdy si budou uvedený výraz v každém případě vykládat dle vlastního uvážení. K tomu mělo na území města Pardubice docházet. Pokud neexistuje právní norma, která by pojem „*proluka*“ závazným způsobem definovala, bylo povinností odpůrce jako pořizovatele územního plánu tento pojem definovat, aby se § 3 odst. 3 územního plánu mohl stát pro umístování staveb ve stabilizovaném území města Pardubice závazným, a nevytvářel tak prostor pro nejednotný výklad pojmu užitého v závazném podkladu pro umístování staveb na území města Pardubice.

[10] Krajský soud závěr o dostatečné přesnosti, jasnosti, srozumitelnosti a předvídatelných následcích § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice navíc nesprávně založil na podkladech a skutečnostech, které nevznikly či nenastaly před rokem 2001, kdy územní plán nabyl účinnosti. Řádně se tak nevypořádal s tvrzením stěžovatelky, že § 3 odst. 3 územního plánu měl být definován, neboť v jiném případě se jedná o pojem neurčitý, který nemůže být uznán za závazný.

[11] Stěžovatelka rovněž zpochybňuje závěr krajského soudu ohledně významu pojmu „*proluka*“. Namítá, že krajským soudem přisouzený význam tohoto výrazu znamená, že jakmile se „*proluky*“ zastaví, umísťování dalších staveb ve stabilizovaném územní končí. Nebylo by tak možné ani odstranit např. technicky dožilou nebo dokonce vyhořelou stavbu v proluce a na jejím místě umístit stavbu novou, protože se z pohledu Krajského soudu nejedná o stávající proluku. Poukázala přitom na rozsudek stejného krajského soudu ze dne 29. 9. 2014, č. j. 52 A 12/2014 - 49, ve kterém krajský soud sám měl výraz „*proluka*“ vyložit zcela jinak než v napadeném rozsudku. Podle stěžovatelky naopak byl pojem „*proluka*“ od začátku vykládán tak, že se jedná o jakýkoliv volný pozemek určený územním plánem k zastavění, což dovozuje z povolení umísťování staveb ve stabilizovaném území mimo proluky, jak je vykládá krajský soud.

[12] Konečně stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu, že chybnost výkladu výrazu „*proluka*“ je vadou interpretace a nikoli vadou územního plánu. Nesprávná interpretace podle jejího názoru vůbec nepřichází v úvahu, pokud výklad pojmu „*proluka*“ v územním plánu města Pardubice zcela chybí a neplyne ani z žádného jiného právního předpisu. Poukázala přitom na trestní postižitelnost úředníků za povolení stavby v rozporu s územním plánem, která by v důsledku přijetí výkladu krajského soudu byla vyloučena, neprokáže-li se úmysl.

[13] Odpůrce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že stěžovatelka nepřináší žádnou novou argumentaci. Odkázal proto na své vyjádření k žalobě a na odůvodnění rozsudku krajského soudu. Pouze upozornil, že stěžovatelka zkresluje argumentaci krajského soudu ohledně definice proluky a jejího výkladu. Jí dovolávané příklady naopak mají jasně ukazovat, že přípustnost záměru ve stabilizovaném území musí být vždy posuzována z více hledisek. Stěžovatelka navíc nepopírá, že je výraz „*proluka*“ jednoznačně používaný (stejně jako například výraz „*dům*“, který rovněž není v územně plánovací dokumentaci definován).

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek krajského soudu proto přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil předně námitku stěžovatelky, podle níž se krajský soud řádně nevypořádal s jejími tvrzeními, neboť vyšel z podkladů a skutečností, které nevznikly či nenastaly před rokem 2001, kdy územní plán nabyl účinnosti. Tuto námitku NSS vyhodnotil obsahově jako námitku nepřezkoumatelnosti.

[17] Z judikatury NSS plyne, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč

pokračování

považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se smyslem žalobní argumentace, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[18] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru. Z odst. 9 až 11 odůvodnění napadeného rozsudku je přitom zřejmé, že klíčovým závěrem krajského soudu bylo konstatování, podle něhož pokud není určitý pojem v právním předpise definován, je třeba mu přisuzovat jeho obecně přijímaný význam, který výraz „proluka“ má, a tudíž je dostatečně přesný, jasný a srozumitelný. Právě k podpoře tohoto závěru krajský soud odkázal na rozličná ustanovení právních předpisů, soudní rozhodnutí či metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj. Skutečnost, že územní plán města Pardubice nabyl účinnosti dříve, než byly dotčené právní předpisy, respektive metodické pokyny přijaty, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatelce tudíž nelze přisvědčit, že nebyla její argumentace řádně vypořádána. Krajský soud naopak přednesl konkrétní a přezkoumatelné důvody, pro které její námitky nepovažuje za přílehavé.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou procesní vady v řízení před krajským soudem. Tu stěžovatelka spatřuje ve vyloučení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy k samostatnému projednání podle § 39 odst. 2 s. ř. s., k němuž došlo usnesením předsedy senátu ze dne 22. 7. 2022, č. j. 52 A 41/2022 - 13.

[20] Ačkoli má stěžovatelka pravdu, že § 39 odst. 2 s. ř. s. umožňuje vyloučit k samostatnému projednání výslovně pouze žaloby proti rozhodnutí, neznamená to, že v případě ostatních žalobních typů, resp. návrhů ve správním soudnictví nelze věc k samostatnému projednání vyloučit. Takový postup je možný za přiměřeného využití § 112 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. Tento závěr potvrzuje i komentářová literatura (srov. Blažek, T. a kol. Soudní řád správní – online komentář. 2016, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, komentář k § 39; či Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 301). Pokud proto krajský soud k vyloučení věci přistoupil explicitně podle § 39 odst. 2 s. ř. s., a nikoli dle § 112 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., dopustil se sice pochybení, to je však čistě formální. Nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na věcnou správnost, a tudíž zákonnost napadeného rozsudku (přiměřeně srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 Afs 15/2008 - 100).

[21] Pokud jde poté o námitku, že řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí a s tím spojený návrh ke zrušení opatření obecné povahy, z něhož napadené správní rozhodnutí vychází, je nutné projednat společně, NSS uvádí následující.

[22] Ustanovení § 101a věty druhé s. ř. s. umožňuje s žalobou proti správnímu rozhodnutí spojit rovněž návrh na zrušení opatření obecné povahy, pokud bylo podkladem pro vydání správního rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016 - 23). Takový návrh je tedy návrhem akcesorickým. Jeho projednatelnost je závislá na tom, zda žaloba ve správním soudnictví proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy byla podána a zda pro rozhodnutí o ní je potřebné rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Důvodem je, že žaloba proti aktu opatření územní povahy aplikujícímu má sloužit jako „podvozek“ pro (incidenční) návrh na zrušení opatření obecné povahy, tj. má být mezi nimi jasná obsahová provázanost. Přezkum opatření obecné povahy zahájený na základě akcesorického návrhu je proto přezkumem incidenčním, který je zcela nezávislý na přezkumu abstraktním (např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019 - 32; či usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021 - 179).

[23] Nejvyšší správní soud si je vědom, že komentářová literatura považuje postup krajských soudů, kterým je řízení o akcesorickém návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyloučeno k samostatnému řízení, za problematický (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 870). V obecné rovině přitom souhlasí s návrhem, že s ohledem na obsahovou provázanost žaloby proti správnímu rozhodnutí a akcesorického návrhu na zrušení opatření obecné povahy se jako vhodnější postup jeví jejich společné projednání. Takový postup nejlépe reflektuje požadavek, aby k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy došlo pouze za podmínky, že jeho závěr může ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti rozhodnutí o (aplikujícím) správním rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021 - 179). V opačném případě by se ostatně stíral rozdíl mezi abstraktním přezkumem opatření obecné povahy, jenž je svázán s přísnou jednoletou lhůtou (srov. § 101b s. ř. s.), a incidenčním přezkumem, který není omezen časově, ale právě obsahovou vazbou na aplikující správní rozhodnutí. Společné projednání žaloby a akcesorického návrhu rovněž odpovídá zájmu na ekonomii řízení. Již v minulosti se judikatura NSS vyslovila proti praxi vylučování věcí k samostatnému projednání, neboť tím dochází k neúčelnému zatěžování účastníků (rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 As 53/2004 - 76).

[24] Podle názoru NSS však nelze rovněž kategoricky tvrdit, že vyloučení řízení o akcesorickém návrhu k samostatnému projednání není možné. Pro takový postup mohou naopak v řadě případů hovořit objektivní důvody (což uznává i komentářová literatura, viz již citovaný Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 870). Pokud proto krajský soud učiní předběžné posouzení, zda je přezkoumání opatření obecné povahy skutečně nezbytné k rozhodnutí o žalobou napadeném správním rozhodnutí, přičemž za vhodnější bude považovat provést nejdříve tento přezkum v samostatném řízení, nelze jeho postup bez dalšího označit za vadný. Tak by tomu mohlo být pouze tehdy, jestliže by v důsledku vyloučení věci došlo k věcné nesprávnosti následně vydaných soudních rozhodnutí [srov. § 103 písm. d) s. ř. s.]. O vadu by se tak jednalo například v situaci, kdy by v obou samostatně vedených řízeních byla vydána vzájemně rozporná rozhodnutí, což by zcela popřelo obsahovou provázanost obou návrhů.

pokračování

[25] Pokud jde o projednávanou věc, krajský soud dne 22. 9. 2022 napadeným rozsudkem zamítl akcesorický návrh na zrušení územního plánu města Pardubice. Následně rozsudkem ze dne 19. 10. 2022 rovněž zamítl žalobu mířící proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 6. 2022, č. j. KrÚ 48357/2022/34/OMSŘI/Vod/, sp. zn. SpKrÚ 25487/2022, se kterou byl akcesorický návrh spojen. Aniž by NSS tento rozsudek nyní přezkoumával (proti němu je v současné době vedeno řízení o kasační stížnosti pod sp. zn. 5 As 312/2022), je z jeho odst. 18 zřejmé, že krajský soud své rozhodnutí založil na závěru dovozeném v nyní napadeném rozsudku. Přezkum zákonnosti § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice tak byl nezbytný k posouzení žaloby stěžovatelky proti rozhodnutí správního orgánu. Jak žalobu, tak i akcesorický návrh přitom krajský soud zamítl. Postup, jímž krajský soud vyloučil řízení o akcesorickém návrhu ke zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice k samostatnému projednání, proto nemohl mít sám o sobě za následek věcnou nesprávnost, a tudíž nezákonnost rozsudku ve věci samé (§ 103 písm. d) s. ř. s.). Žádnou jinou okolnost, pro kterou by tomu tak mělo být, přitom stěžovatelka netvrdí. Rovněž neuvádí, jak by byla v důsledku postupu krajského soudu jakkoliv hmatatelně zkrácena na svých právech. V kontextu okolností projednávané věci jsou proto kasační námitky, podle nichž mělo vyloučením návrhu na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice k samostatnému projednání dojít k vadě řízení, nedůvodné.

[26] Pokud jde konečně o věcné kasační námitky, NSS považuje za vhodné nejprve zdůraznit, že přijetí konkrétního územního plánu je otázkou politické úvahy zastupitelstva obce a projevem jejího práva na samosprávu. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí principy *zdrženlivosti*, *proporcionality* a *subsidiarity*. Ke zrušení územního plánu (jeho části) správní soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, či ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-51).

[27] Zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost tak předpokládá existenci *vady* napadeného opatření obecné povahy, jež zakládá jeho nezákonnost (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). V tomto směru NSS ve své judikatuře vyvinul algoritmus přezkumu, který sestává z pěti kroků: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); a (5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Při svém rozhodování je nicméně soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). V rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy je navíc rozsah přezkumu z povahy věci rovněž omezen významem opatření obecné povahy pro přezkum žalobou napadeného správního rozhodnutí (viz výše, srov. např. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021 - 179).

[28] Pro přezkum zákonnosti opatření obecné povahy tudíž není rozhodný konkrétní výklad či konkrétní budoucí aplikace neurčitěho právního pojmu obsaženého v opatření obecné povahy. Již z tohoto důvodu tak nemohou být důvodné námitky, kterými stěžovatelka polemizuje s významem výrazu „proluka“, který mu přisoudil krajský soud. Právě tyto námitky se mají řešit v řízení o žalobě proti soudnímu rozhodnutí, které opatření obecné povahy aplikuje, nikoli v přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy.

[29] Stěžovatelka spatřuje nezákonnost § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice v absenci definice výrazu „proluka“. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, konstatoval, že „*skutečnost, že [...] pravidla chování používají neurčité, odborné či jinak na první pohled možná ne zcela jednoznačné nebo obsahově zřejmé pojmy, není důvodem, pro který by bylo možno dovodit jejich nezákonnost. Právní pravidla často obsahují takové pojmy a je zcela běžné, že jejich obsah a význam je určován výkladem za pomoci jejich obecného jazykového významu, významu přisuzovaného v odborných kruzích, jde-li o odborné pojmy, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje.*“ Ačkoli šlo v dané věci o zásady územního rozvoje, citovaný závěr se shodně uplatní i na jiná opatření obecné povahy, tedy i na územní plán města Pardubice.

[30] Shodně rozhodují také krajské soudy. Například Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 3. 2023, č. j. 54 A 104/2022 - 84, dospěl k následujícímu závěru: „*Územní plán [...] nemusí obsahovat vysvětlení či přímo definici jednotlivých neurčitých právních pojmů (např. 'kapacitní sportovní zařízení' či 'rozsáhlé plochy pro dopravu v klidu' jako v případě napadeného územního plánu). Není sice vyloučeno, aby územní plán pro své vlastní účely definoval pojmy, které používá, přičemž takto vytvořené definice by byly pro účely územního plánu závazné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 3. 2017, č. j. 46 A 23/2015 - 100), není to však nezbytným pravidlem. [...] Pokud územní plán obsahuje právní pojem, který není územním plánem definován, přistupují k němu orgány aplikující právo obdobným způsobem jako v případě jiných aktů takto právní pojmy používajících a takový pojem pro účely svého rozhodování či jiného postupu vyloží. Pro použití takových neurčitých pojmů tedy nelze napadený územní plán považovat za nepřezkoumatelný.*“

[31] Tato judikatorní východiska se uplatní i v nyní projednávané věci. Absence definice výrazu „proluka“ v územním plánu či v jiných právních předpisech nepředstavuje vadu, kvůli které by měl být § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice jako takový nezákonný. Tento výraz v žádném případě není natolik abstraktní, aby aplikujícím orgánům umožňoval ničím neomezenou svévoli. Jak uvedl správně již krajský soud v bodech 9 až 11 napadeného rozsudku, jedná se o *terminus technicus*, kterému je přisuzován určitý význam, jenž jeho dosah omezuje. V tomto směru tak není ani rozhodné, že krajský soud na podporu svého závěru odkázal pouze na ustanovení právních předpisů a další podklady, které v době přijetí územního plánu města Pardubice ještě neexistovaly. Termín „proluka“ je stále běžně používaným výrazem, který lze předvídatelným a očekávatelným způsobem interpretovat. Jak bylo uvedeno, takový výklad se provádí za pomoci obecného jazykového významu výrazů, případně významu přisuzovaného jim v odborných kruzích, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 7 Ao 2/2011 - 127).

pokračování

[32] Jak navíc správně uvedl již krajský soud v bodě 11 napadeného rozsudku, na případný *nesprávný výklad* výrazu „proluka“ ze strany aplikujících správních orgánů či soudů (nebo jeho nejednotný, respektive nekonzistentní výklad v různých případech), je možné reagovat prostředky ochrany v rámci správního či soudního řízení. Stejným způsobem je možné domoci se ochrany proti případnému zneužití dotčených ustanovení v rámci procesu aplikace, či proti diskriminaci ze strany aplikujících orgánů. Tyto případné vady interpretace či aplikace však nečiní nezákonným samotné opatření obecné povahy. Pokud k nim dojde, lze se v rámci správního soudnictví domoci ochrany v řízení o žalobě proti aplikujícímu aktu, ne však již návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Chybnost výkladu určitého výrazu v opatření obecné povahy obsaženého není a nemůže být vadou, která by způsobovala nezákonnost územního plánu obecně.

[33] Lze proto shrnout, že existence jednoznačné definice výrazu „proluka“ ani jednotnost jeho výkladu aplikujícími orgány nejsou podmínkou zákonnosti či závaznosti těch ustanovení územního plánu, která tento výraz užívají. Význam nedefinovaných výrazů v územním plánu, jako je i termín „proluka“, je možné získat prostřednictvím výkladu, jehož správnost podléhá přezkumu v rámci opravných prostředků existujících ve správním a soudním řízení.

[34] Nejvyššímu správnímu soudu konečně uniká, jak by korektní závěr krajského soudu, podle něhož případná chybnost výkladu výrazu „proluka“ je vadou interpretace a nikoli vadou územního plánu (srov. bod 11 napadeného rozsudku), měl zpochybnit poukaz stěžovatelky na trestní postižitelnost úředníků za povolení stavby v rozporu s územním plánem. Aniž by NSS chtěl otázku případné trestní odpovědnosti za nesprávný postup při povolování staveb podle ustanovení obsažených v územních plánech jakkoli hodnotit (což ostatně nepřísluší správním soudům, nýbrž výlučně soudům v trestním soudnictví), je zřejmé, že argumentace stěžovatelky je v tomto ohledu nesrozumitelná.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[36] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení neměla úspěch. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Odpůrci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 9. října 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu