



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **RPIC reality s.r.o.**, se sídlem Nová 306, Pardubice, zastoupená Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem, se sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 19. 10. 2022, č. j. 52 A 41/2022-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně podala u Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby s názvem „*Bytový dům Varšavská, Pardubice, Polabiny, Varšavská*“, a to na pozemcích st. parc. č. 6175/1 a parc. č. 4432 v kat. území Pardubice. Orgán územního plánování, tj. Magistrát města Pardubic, Odbor hlavního architekta, oddělení územního plánování (dále jen „MMP OHA“), označil v závazném stanovisku ze dne 26. 1. 2022, č. j. MmP 7168/2022, záměr žalobkyně, který měl být realizován ve stabilizované ploše, za nepřipustný, neboť odporoval § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubic (dále také „územní plán“). Podle uvedeného ustanovení je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny

využití již zkolaudovaných staveb, v daném případě se přitom dle závazného stanoviska nejednalo ani o dostavbu proluky, ani o změnu využití již zkolaudované stavby. Navíc realizací stavebního záměru by v rozporu s § 5 odst. 5 textové části územního plánu došlo k narušení charakteru okolní zástavby. Stavební úřad shledal, že v průběhu řízení o žádosti bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňovalo žádosti vyhovět, a tak neprováděl další dokazování a rozhodnutím ze dne 9. 3. 2022, č. j. MmP 25465/2022, dle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

[2] V řízení o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný požádal nadřízený správní orgán MMP OHA, tj. Krajský úřad Pardubického kraje, Odbor rozvoje, oddělení územního plánování (dále jen „KÚ OR“), o potvrzení nebo o změnu zmíněného závazného stanoviska. KÚ OR stanoviskem ze dne 9. 5. 2022 potvrdil závazné stanovisko MMP OHA. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2022, č. j. KrÚ 48357/2022/34/OMSŘI/Vod, zamítl odvolání žalobkyně s odkazem na potvrzující stanovisko KÚ OR.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále jen „krajský soud“). Namítala, že závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou nepřezkoumatelná, dále polemizovala se závěrem žalovaného, že stavební záměr koliduje s § 3 odst. 3 textové části územního plánu, neboť se nejedná o dostavbu proluky. Žalobkyně také uvedla, že se *„ve stabilizovaném území zastavěného území města Pardubice zcela běžně povolují novostavby i bytových domů, a to i na pozemcích, na kterých v době vydání územního rozhodnutí stály stavby“*, což označila za diskriminační. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek krajského soudu ze dne 29. 9. 2014, č. j. 52 A 12/2014-49, a na čtyři případy, kdy byly *„v závazných stanoviscích odsouhlaseny“* stavby na *„současně zastavěných pozemcích“*. Žalobkyně zároveň namítla, že by měl být § 3 odst. 3 územního plánu, dle kterého je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk, zrušen, neboť *„není v mnoha případech respektován“* a *„brání nové výstavbě“*, protože *„stávajících proluk mezi zastavěnými stavebními pozemky je zde minimum“*. Žalobkyně dále nesouhlasila se závěrem orgánů územního plánování, že by realizací stavebního záměru došlo k narušení charakteru okolní zástavby. Dle žalobkyně nebyl tento závěr orgánů územního plánování dostatečně odůvodněn, nadto KÚ OR řádně nereagoval na všechny její odvolací námítky. Orgány územního plánování rovněž nadbytečně konstatovaly, že stavební záměr není v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Pokud již zmíněné orgány dospěly k závěru, že stavební záměr odporuje územnímu plánu, nebylo dle žalobkyně třeba řešit otázku jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování.

[4] Krajský soud vyloučil návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu k samostatnému projednání a rozsudkem ze dne 22. 9. 2022, č. j. 52 A 47/2022-45, jej zamítl. V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud následně zamítl žalobu podanou žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2022, č. j. KrÚ 48357/2022/34/OMSŘI/Vod.

[5] Při posuzování žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný krajský soud zdůraznil, že je oprávněn dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumat pouze zákonnost závazného stanoviska, nikoliv jeho věcnou správnost. K namítané nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek orgánů územního plánování pak

pokračování

krajský soud uvedl, že stanoviska mají všechny zákonem požadované náležitosti a úvahy v nich obsažené jsou srozumitelné, racionální a respektují pravidla formální logiky. Tyto úvahy zároveň byly vysloveny na základě dostatečných podkladů a skutkové závěry obou dotčených orgánů státní správy jsou dostatečné, korespondují s obsahem podkladů závazných stanovisek a jsou logické. Krajský soud konstatoval, že za daných okolností není oprávněn tyto skutkové závěry přehodnocovat.

[6] Krajský soud souhlasil se závěrem orgánů územního plánování, že stavební záměr koliduje s § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice, neboť se nejedná o dostavbu proluky. K pojmu proluka krajský soud uvedl, že jde o pojem běžně užívaný odbornou i laickou veřejností a o jeho významu nepanují žádné pochybnosti. V soudní praxi se ustálil názor, z něhož vyšly i orgány územního plánování (a následně i stavební úřad a žalovaný), že prolukou se rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic. Krajský soud dodal, že tato soudy a správními orgány dlouhodobě akceptovaná definice, která vychází ze starších právních předpisů, technických norem a odborné literatury, je užita i v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). Závěr orgánů územního plánování a žalovaného, že v daném případě by nešlo o dostavbu proluky, tak dle krajského soudu v žádném případě nebyl nezákonný, jak je na první pohled patrné z ortofotomap, katastrálních map a projektové dokumentace.

[7] K odkazu žalobkyně na rozsudek č. j. 52 A 12/2014-49 krajský soud uvedl, že v tomto případě řešil specifickou situaci, kdy nebylo vyhověno žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby na pozemku, který byl v době rozhodování stavebního úřadu celý zastavěn jinou stavbou, jež měla být účelově odstraněna (za účelem vytvoření proluky), ačkoliv to její stavebně technický stav nutně nevyžadoval.

[8] Námitka, že orgány územního plánování postupovaly diskriminačně, se podle krajského soudu mýjela s důvody, které vedly tyto orgány k závěru o nepřípustnosti stavebního záměru žalobkyně. Na pozemku evidovaném v katastru nemovitostí parc. č. 4432 v k. ú. Pardubice, na němž měla být novostavba postavena, se totiž žádná stavba nenachází. Krajský soud zároveň konstatoval, že nebylo třeba provádět dokazování závaznými stanovisky (resp. správními spisy, jejichž součástí tato závazná stanoviska jsou), která se týkala čtyř žalobkyní zmiňovaných staveb, jež měly být dle jejího tvrzení postaveny na pozemcích zastavěných v době rozhodování o umístění stavby jinou stavbou. Nejedná se o srovnatelné případy, a tudíž nemůže být řeč o diskriminaci. Aplikace zásady předvídatelnosti či rovného zacházení podle krajského soudu navíc nemůže být ve věcech tohoto typu argumentem, proč by dotčené orgány státní správy měly vyslovit kladné stanovisko s umístěním stavby. Krajský soud také zdůraznil, že dospěl k závěru, že závazná stanoviska orgánů územního plánování, která byla závazným podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, neodporují zákonu. Účastník se přitom nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji případnou předchozí nezákonnou správní praxi.

[9] Krajský soud dále uvedl, že závěr, že stavební záměr žalobkyně odporuje § 3 odst. 3 textové části územního plánu, sám o sobě postačoval k tomu, aby byl označen za nepřípustný. Orgány územního plánování a ani správní orgány se proto již nemusely zabývat dalšími námitkami žalobkyně, zejména nebylo nezbytné zabývat se případným rozporem stavebního záměru s § 5 odst. 5 textové části územního plánu. Otázkou, zda

v důsledku realizace stavebního záměru dojde k narušení charakteru okolní zástavby a jejího měřítka, má totiž smysl se zabývat pouze tehdy, pokud je umístění záměru do určitého území dle územního plánu vůbec možné. Krajský soud se nicméně „nad rámec nutného odůvodnění“ vyjádřil také k závěrům orgánů územního plánování týkajícím se této otázky. Shledal přitom, že tyto závěry jsou řádně odůvodněné, logické a mají oporu ve shromážděných podkladech, nebylo tedy nutno reagovat na četné dílčí námitky žalobkyně, jež nebyly způsobitelné tyto závěry změnit. Podle krajského soudu žalobkyně žádnou námitkou uplatněnou v žalobě nezpochybnila, že mezi vícepodlažními bytovými domy jsou v celém sídlišti velké rozestupy (dle orientace a výšky bytových domů se jedná o vzdálenosti cca 30–35 m) přímo úměrné velikosti jednotlivých objektů a že umístění stavebního záměru cca 6,3 m od hrany stávajícího bytového domu představuje bezprecedentní zásah do již stabilizované a ucelené struktury zástavby v tomto území.

[10] S žalobkyní krajský soud souhlasil v tom, že se orgány územního plánování nadbytečně zabývaly tím, zda je stavební záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Tyto nadbytečné úvahy orgánů územního plánování však neměly žádný vliv na zákonnost či srozumitelnost jejich závazných stanovisek a ani následných správních rozhodnutí.

II.

Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně rozporuje postup krajského soudu, který usnesením ze dne 22. 7. 2022 vyloučil k samostatnému projednání návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu. Podle stěžovatelky nebyl k takovému postupu důvod, vhodnější bylo věc projednat ve společném řízení, krajský soud tím také stěžovatelce bezdůvodně navýšil finanční náklady spojené s vypracováním a podáním dvou samostatných kasačních stížností.

[12] Stěžovatelka dále uvádí, že krajský soud na prvních třech stranách odůvodnění napadeného rozsudku zbytečně podrobně popsal průběh řízení, chaoticky rekapituloval obsah žaloby a obhajoval obecné zásady přezkumu správního rozhodnutí. Podle stěžovatelky to způsobuje zmatečnost a nepřehlednost napadeného rozsudku, neboť je složité rozlišit, zda už se jedná o názor krajského soudu nebo o názor správních orgánů. Důkazem toho je dle stěžovatelky pasáž napadeného rozsudku, ve které krajský soud vytkl obsahu žaloby nesrozumitelnost v té části, ve které stěžovatelka označila postup dotčených správních orgánů při povolování staveb ve stabilizovaném území města Pardubice za diskriminační. Krajský soud toto tvrzení nijak neodůvodnil a stěžovatelkou namítanou diskriminací se nezabýval, ačkoliv stěžovatelka označila důkazy prokazující tvrzenou diskriminaci. Ty ale krajský soud neprovedl, aniž by svůj postup řádně odůvodnil. V tomto ohledu je dle stěžovatelky napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[13] Krajský soud se nedostatečně vypořádal také s žalobním bodem, v němž stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazných stanovisek. Tato část odůvodnění napadeného rozsudku je dle stěžovatelky rovněž nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí také se závěrem krajského soudu, že ustanovení § 3 odst. 3 územního plánu je dostatečně přesné, jasné a srozumitelné. V tomto ohledu

pokračování

stěžovatelka odkazuje zejména na odůvodnění kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 47/2022-45. Stěžovatelka tvrdí, že pokud není pojem proluka přesně definován ani v územním plánu, ani v žádném právním předpisu, nemůže se jednat o závazné a právně vynutitelné pravidlo či regulativ. K odkazu krajského soudu na definici proluky v novém stavebním zákoně stěžovatelka namítá, že právě absence definice uvedeného pojmu v dosavadních právních předpisech vyvolala nutnost jejího uvedení v zákoně, aby se zabránilo nejednotnému výkladu daného pojmu.

[15] Krajský soud při výkladu pojmu proluka odkázal na ustálenou správní a soudní praxi a další podklady. Podle stěžovatelky ale nepřihlédl ke skutečnosti, že územní plán nabyt účinnosti už v roce 2002 a žádný z podkladů, na které krajský soud v této souvislosti odkázal, v době užití tohoto pojmu v územním plánu neexistoval. Stěžovatelka učinila rovněž telefonický dotaz na zástupce zpracovatele územního plánu, kterým byla společnost Atelier „AURUM“ s.r.o. Od jednatelky uvedené společnosti Ing. arch. Ivany Petrů takto stěžovatelka zjistila, že pojem proluka byl v době pořizování a schvalování územního plánu nejen ze strany zpracovatele, ale i pořizovatele vykládán odlišně. Mělo se jednat o volný pozemek v prostoru mezi dalšími stavbami, na který lze ještě umístit stavbu v souladu s tím, jak to řeší příslušná funkční plocha, ve které se ten který pozemek dle územního plánu nachází, a v souladu s tím, jak to vyžadují příslušné právní předpisy. Tedy v žádném případě nebyl pojem proluka v té době vykládán tak, že by ve stabilizovaném území města, což je v podstatě celé zastavěné území, byla možná pouze dostavba stávajících mezer v souvislé zástavbě, protože by to pro město Pardubice *de facto* znamenalo vyhlášení stavební uzávěry. Stávajících proluk, jak tento pojem vykládá krajský soud, bylo v roce 2002 minimum a vznik nových proluk odstraněním např. technicky dožitých staveb by byl dle názoru krajského soudu vyloučen.

[16] Stěžovatelka rozporuje také závěr krajského soudu, podle něhož námitka, že orgány územního plánování postupovaly diskriminačně, se mýjela s důvody, které vedly tyto orgány k závěru o nepřipustnosti posuzovaného stavebního záměru. Uvedený závěr krajského soudu je založený na argumentu, který byl vytržený z kontextu. Úmyslem stěžovatelky bylo touto námitkou poukázat na tu skutečnost, že se ve stabilizovaném území města Pardubice běžně umísťují stavby jak na volné pozemky mimo proluky (dle definice tohoto pojmu přijaté krajským soudem), tak i na pozemky, které nejsou stávající prolukou, neboť je na nich v době povolování umístěna jiná stavba, byť určená k odstranění. Takový postup je dle závěru vysloveného v rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 12/2014-49 vyloučen, což je dle stěžovatelky v rozporu např. s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2013, č. j. 11 A 115/2012-57. Městský soud v Praze dospěl v uvedeném rozsudku k závěru, že lze umístit stavbu na pozemku se stávající stavbou, ale za podmínky, že bude nepochybně zřejmé, že stávající zástavba může být s ohledem na zájmy chráněné stavebním zákonem odstraněna. Stěžovatelka má tedy za to, že krajský soud nesprávně vyložil pojem proluka a potvrdil tím nejednoznačnost daného pojmu použitého v § 3 odst. 3 územního plánu. Pouze s odkazem na toto ustanovení nebylo dle stěžovatelky možné zamítnout její stavební záměr.

[17] Stěžovatelka dále namítá, že požadavky stanovené v § 5 odst. 5 územního plánu jsou v rozporu s výkladem pojmu proluka podaným krajským soudem. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že závěr orgánů územního plánování o rozporu stavebního záměru s § 5 odst. 5 územního plánu je řádně odůvodněný, logický a má oporu ve shromážděných podkladech. Krajský soud se řádně nevypořádal se všemi námitkami, které stěžovatelka

k dané otázce uplatnila, napadený rozsudek je proto i z tohoto hlediska nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[21] Napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť krajský soud se srozumitelně a dostatečně podrobně zabýval podstatou všech žalobních námitek uplatněných stěžovatelkou. Nebylo přitom jeho povinností vyjádřit se ke každému dílčímu tvrzení uvedenému v žalobě. Krajský soud se řádně zabýval stěžovatelkou namítanou diskriminací (viz body 19-21 napadeného rozsudku), nepřezkoumatelností a nezákonností závazných stanovisek (body 17 a 18) i rozporem stavebního záměru s § 5 odst. 5 územního plánu (bod 22). Ostatně o tom, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, svědčí také skutečnost, že stěžovatelka s řadou jeho závěrů v kasační stížnosti polemizuje. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě především odkazuje na podrobnější vypořádání jednotlivých věcných kasačních námitek. Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelkou namítanou chaotičnost a nepřehlednost narativní části napadeného rozsudku.

pokračování

III. b) Návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubic

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že již rozhodoval v související věci týkající se návrhu stěžovatelky na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubic. Rozsudkem ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29, zamítl kasační stížnost podanou stěžovatelkou proti rozsudku krajského soudu č. j. 52 A 47/2022-45 (kterým krajský soud zamítl uvedený návrh stěžovatelky). Stěžovatelka v nyní posuzované věci uplatňuje zčásti obdobné námitky jako ve zmíněném případě, Nejvyšší správní soud ovšem předesílá, že nevidí důvod odchýlit se od závěrů, k nimž dospěl v rozsudku č. j. 3 As 234/2022-29.

[23] Stejně jako v rozsudku č. j. 3 As 234/2022-29 tedy Nejvyšší správní soud neshledal namítanou procesní vadu v řízení před krajským soudem, kterou 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.

[24] Ustanovení § 101a odst. 1 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016-23). Takový návrh je návrhem akcesorickým a 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 obecné 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179).

[25] Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí se stěžovatelkou, 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. V opačném případě by se ostatně stíral rozdíl mezi abstraktním přezkumem opatření obecné povahy, jenž je svázán s přísnou jednoletou lhůtou (srov. § 101b odst. 1 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.

[26] Zároveň však nelze kategoricky tvrdit, že vyloučení řízení o akcesorickém návrhu k samostatnému projednání není možné. Pro takový postup mohou naopak v řadě případů hovořit objektivní důvody (jak uznává i komentářová literatura, viz 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 nezákonnosti následně vydaných soudních rozhodnutí [srov. § 103 odst. 1 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.

[27] Pokud jde o projednávanou věc, krajský soud dne 22. 9. 2022 rozsudkem č. j. 52 A 47/2022-45 zamítl akcesorický návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu. Následně nyní napadeným rozsudkem zamítl žalobu mířící proti rozhodnutí žalovaného, se kterou byl akcesorický návrh spojen. Krajský soud svá rozhodnutí v obou zmiňovaných případech založil na shodném výkladu § 3 odst. 3 územního plánu a na závěru o jeho zákonnosti. Postup, jímž krajský soud vyloučil řízení o akcesorickém návrhu na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu k samostatnému projednání, proto nemohl mít sám o sobě za následek nezákonnost rozsudku ve věci samé.

[28] Důvodem pro závěr o nezákonnosti napadeného rozsudku s ohledem na namítanou procesní vadu není ani skutečnost, že v důsledku postupu krajského soudu se stěžovatelce navýšily finanční náklady spojené s vedením daného sporu (minimálně o náklady spojené s tím, že musela vypracovat a podat dvě samostatné kasační stížnosti). Stěžovatelka blíže nerozvedla své tvrzení o tom, že pro ni tato skutečnost byla finančně zatěžující, Nejvyšší správní soud tak neměl možnost zabývat se blíže intenzitou daného zásahu do jejích práv.

[29] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku č. j. 3 As 234/2022-29 neshledal důvodnou námitku, podle níž je § 3 odst. 3 územního plánu nezákonným, neboť v něm absentuje definice pojmu proluka. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že 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 lze přiměřeně uplatnit i na jiná opatření obecné povahy, tedy i na územní plán města Pardubic.

[30] Absence definice pojmu proluka v územním plánu či v jiných právních předpisech tak nepředstavuje vadu, kvůli které by měl být § 3 odst. 3 územního plánu jako takový nezákonný. Uvedený pojem v žádném případě není natolik abstraktní, aby aplikujícím orgánům umožňoval ničím neomezenou svévoli. Jedná se o odborný pojem, kterému je obecně přisuzován určitý význam, jenž jeho dosah omezuje. V tomto směru tak není ani rozhodné, že krajský soud na podporu svého závěru odkázal na ustanovení právních předpisů a další podklady, které v době přijetí daného územního plánu ještě neexistovaly. Existence jednoznačné definice výrazu proluka ani jednotnost jeho výkladu aplikujícími orgány nejsou podmínkou zákonnosti či závaznosti těch ustanovení územního plánu, která tento výraz užívají.

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku č. j. 3 As 234/2022-29 zdůraznil, že pro přezkum zákonnosti opatření obecné povahy není rozhodný konkrétní výklad či konkrétní budoucí aplikace neurčitěho právního pojmu obsaženého v opatření obecné povahy. V uvedeném rozsudku se tak blíže nezabýval námitkami, kterými stěžovatelka polemizovala s významem, kterému pojmu proluka přisoudil krajský soud. Tyto námitky je nutné posoudit v nynější věci.

III. c) Závazná stanoviska orgánů územního plánování

[32] Stěžovatelka uvádí, že krajský soud se nedostatečně vypořádal s žalobním bodem, v němž namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazných stanovisek orgánů územního plánování.

[33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že závazné stanovisko nelze napadnout samostatně, neboť se jedná toliko o podklad rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu. Soudní přezkum jeho obsahu je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska tedy způsobuje též nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad, pokud správní orgán ve svém rozhodnutí na uvedené stanovisko poukáže.

[34] Rozsah přezkumu zákonnosti závazného stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu: *Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen* (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45).

[35] Krajský soud v napadeném rozsudku při posuzování přezkoumatelnosti a zákonnosti závazných stanovisek vydaných v nynější věci správně vyšel z výše shrnutých východisek. Ve shodě s krajským soudem zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že závazná stanoviska orgánů územního plánování nejsou nepřezkoumatelná ani nezákonná.

[36] KÚ OR ve svém závazném stanovisku předně potvrdil závěr závazného stanoviska MMP OHA, že stavební záměr stěžovatelky není v souladu s § 3 odst. 3 územního plánu, podle něhož „[s]oučasně 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.“ KÚ OR konstatoval, že záměr je navržen do současně zastavěného území, do stabilizované plochy, ale nejedná se o dostavbu stávající proluky. Pojem proluka je užíván s cílem umožnit doplnění stávající souvislé zástavby vhodnou stavbou při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb.

Základním požadavkem však je, že se umísťovanou stavbou skutečně doplňuje stávající souvislá zástavba, která předurčuje objemové parametry umísťované stavby, což je smyslem ustanovení o proluce. Proluka musí být v každém případě prolukou mezi zastavěnými stavebními pozemky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), na kterých stojí budovy. V této souvislosti KÚ OR odkázal na Metodickou pomůcku k umísťování staveb v prolukách vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj v roce 2013 (dále jen „metodická pomůcka MMR“).

[37] Zároveň KÚ OR aproboval závěr MMP OHA, že stavební záměr odporuje § 5 odst. 5 územního plánu, dle kterého lze *„ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko“*. KÚ OR konstatoval, že urbanistický koncept architektů J. K. a M. N., který se realizoval v podobě sídliště Polabiny v Pardubicích, představuje jedno z historicky a urbanisticky významných děl poválečné architektury. Realizací této koncepce byl založen charakter řešeného území, s nímž musí být stavební záměr v souladu. Dle KÚ OR je pro toto území typická pravidelně uspořádaná rozvolněná sídlištní zástavba. Mezi vícepodlažními bytovými domy jsou v celém sídlišti velké rozestupy (dle orientace a výšky bytových domů se jedná o vzdálenosti cca 30–35 m) přímo úměrné velikosti jednotlivých objektů. Vzniklé volné plochy jsou využívány pro veřejnou zeleň, veřejný mobiliář, komunikace atd. Umístění záměru cca 6,3 m od hrany stávajícího bytového domu představuje bezprecedentní zásah do již stabilizované a ucelené struktury zástavby v tomto území (v situaci a ve vizualizacích navíc nejsou zobrazeny balkony ani vystupující část fasády stávajícího bytového domu, odstup od stávajícího bytového domu by tedy ve skutečnosti byl ještě menší). Záměr narušuje charakter stávající rozvolněné zástavby bytových domů v ulici Varšavská, protože ji zahušťuje způsobem, jaký se v řešeném území nevyskytuje. Dle KÚ OR bylo toto stabilizované území pro výstavbu již vyčerpáno přestavbou původního objektu občanské vybavenosti na stávající bytový dům čp. 546.

[38] Jak je patrné z uvedeného shrnutí, úvahy obsažené v přezkoumávaných závazných stanoviscích jsou srozumitelné, racionální a respektují pravidla formální logiky. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu také v tom, že byly učiněny na základě dostatečných podkladů.

[39] Pokud jde o polemiku stěžovatelky s výkladem pojmu proluka podaným správními orgány a krajským soudem, Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozsudku č. j. 3 As 234/2022-29 shledal nedůvodnými námitky stěžovatelky týkající se absence definice pojmu proluka v územním plánu či v jiných právních předpisech [viz výše část III. b) tohoto rozsudku]. Navzdory této absenci tedy pravidlo obsažené v § 3 odst. 3 územního plánu nepochybně bylo právně závazné a správní orgány i krajský soud z něj správně vycházely. Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto závěru nemůže nic změnit skutečnost, že nový stavební zákon již obsahuje definici pojmu proluka. Není nic neobvyklého na tom, že zákonodárce detailněji upraví v zákoně určité pravidlo v reakci na závěry, k nimž dříve dospěla doktrína a judikatura. Tím nejsou nijak popřeny dosavadní závěry doktríny a judikatury, právě naopak.

[40] K samotnému obsahu pojmu proluka Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu, podle níž se prolukou rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve

pokračování

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 rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013-31, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 37/2015-25, a ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020-35). Nejvyšší správní soud tedy nemá, co by vytkl závěrům, k nimž krajský soud dospěl při výkladu pojmu proluka. Citovaná judikatura zároveň při výkladu uvedeného pojmu, obdobně jako krajský soud, vycházela z metodické pomůcky MMR, ze starších předpisů hl. m. Prahy, technických norem nebo odborné literatury. Ani v tomto ohledu tedy krajský soud nijak nepochybil. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu také v tom, že v daném případě by zcela zjevně šlo o dostavbu (takto vykládané) proluky, což je na první pohled patrné z podkladů založených ve správním spise.

[41] Stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti namítá, že učinila telefonický dotaz na zástupkyni zpracovatele územního plánu města Pardubice, od níž zjistila, že pojem proluka byl v době pořizování a schvalování územního plánu vykládán odlišně nejen ze strany zpracovatele, ale i pořizovatele. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že stěžovatelka uvedenou námitku neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv jí nic nebránilo v tom, aby tak učinila. Uvedenou kasační námitkou se tedy Nejvyšší správní soud pro její nepřipustnost blíže nezabýval (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Ke stěžovatelkou namítanému diskriminačnímu postupu orgánů územního plánování Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelka v žalobě skutečně tvrdila, že se ve stabilizovaném území města Pardubice běžně umísťují stavby jak na volné pozemky mimo proluky (dle definice tohoto pojmu přijaté krajským soudem), tak i na pozemky, které nejsou stávající prolukou, neboť je na nich v době povolování umístěna jiná stavba, byť určená k odstranění. Konkrétní příklady, na které v této souvislosti poukázala (a které měly dokládat tvrzený diskriminační postup), se však všechny týkaly druhé z uvedených možností. Proto byl správný závěr krajského soudu, že nejedná se o srovnatelné případy, neboť na pozemku, na němž stěžovatelka hodlala realizovat svůj záměr, se žádná stavba nenacházela.

[43] Nejvyšší správní soud navíc souhlasí s krajským soudem, že v daném řízení má zásada předvídatelnosti či rovného zacházení jen omezené uplatnění, neboť soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací musí být s ohledem na jedinečnost každého stavebního záměru a každé jednotlivé lokality posuzován především individuálně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39). Zásada legitimního očekávání zároveň nemá absolutní hodnotu, ale je omezena jinými zásadami, např. zásadou legality.

[44] Krajský soud také řádně vysvětlil, v čem byla od nyní posuzované věci odlišná situace v případě, který posuzoval v rozsudku č. j. 52 A 12/2014-49. Stěžovatelka některými svými námitkami v podstatě polemizuje s právním názorem, který krajský soud vyslovil v tomto rozsudku. K daným námitkám se Nejvyšší správní soud nebude vyjadřovat, neboť zmíněný rozsudek krajského soudu není předmětem přezkumu v nynějším řízení.

[45] Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelkou namítaný rozpor výkladu pojmu proluka podaný krajským soudem s požadavky stanovenými v § 5 odst. 5 územního plánu. Stěžovatelka v této souvislosti dále namítla, že nesouhlasí s krajským soudem, že závěr

orgánů územního plánování o rozporu stavebního záměru s § 5 odst. 5 územního plánu je řádně odůvodněný, logický a má oporu ve shromážděných podkladech. Tento svůj nesouhlas ale stěžovatelka v kasační stížnosti nijak blíže nerozvedla. Nejvyšší správní soud proto pouze odkazuje na řádně odůvodněný závěr krajského soudu, podle něhož stěžovatelka konkrétně nezpochybnila, že mezi vícepodlažními bytovými domy jsou v celém sídlišti Polabiny rozestupy cca 30–35 m. Také Nejvyššímu správnímu soudu se jeví, že umístění stavebního záměru cca 6,3 m od hrany stávajícího bytového domu by představovalo nepřipustný zásah do ucelené struktury zástavby v tomto území.

IV.

Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

