



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudce Filipa Dienstbiera ve věci žalobce: **P. K.**, zastoupeného Mgr. Liborem Špundou, advokátem, sídlem Masarykova třída 795/41, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, **za účasti: I)** RNDr. J. M. a **II)** MUDr. M. M., oba zastoupeni JUDr. Michalem Filoušem, sídlem Ostravská 16, Olomouc, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2021, č. j. KUOK 19629/2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 22. 11. 2022, č. j. 60 A 17/2021-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Žalobce požádal dne 31. 10. 2019 podle § 94j a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“) o vydání společného povolení na stavbu hospodářského objektu na

pozemku p. č. XA v k. ú. N. U. a obci O. (dále jen „sporný záměr“ a „dotčený pozemek“). Dle projektové dokumentace připojené k žádosti má jít o trvalou stavbu s jednou místností o zastavěné ploše 39,75 m², jež nebude určena k bydlení. Sporný záměr, jehož součástí bude i domácí udrna, má podle souhrnné technické zprávy sloužit ke skladování osiva a plodin ze zahrady, přičemž po dobu výstavby rodinného domu bude sloužit ke skladování stavebního materiálu. Stavba rodinného domu nicméně není součástí podané žádosti. Sporný záměr má být umístěn v zadní části (v západním rohu) dotčeného pozemku svažujícího se od ulice N. L. ve vzdálenosti 2,1 m od hranice s pozemkem p. č. XB, resp. st. X, ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení.

[2] Koordinované závazné stanovisko odboru dopravy a územního rozvoje Magistrátu města Olomouce (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 18. 10. 2019 konstatovalo, že stavba je nepřípustná. Konkrétně orgán územního plánování dovedl, že sporný záměr není v souladu s územním plánem Olomouce vydaným dne 15. 9. 2014 opatřením obecné povahy č. 1/2014 ve znění souboru změn č. I.A.1, I.B a I.A.2 a změn III, IV a V (dále jen „ÚPmO“), a následkem toho je i v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Dotčený pozemek je součástí stabilizované smíšené obytné plochy 15/100S. Ve stabilizovaných plochách v zastavěném území se dle bodu 4.7.1 písm. a) ÚPmO nemá stávající zastavěnost a funkční využití v zásadě měnit, přičemž sporný záměr neodpovídá žádné z kategorií staveb, které se podle tohoto bodu za změnu nepovažují – nejde ani o *stavbu doplňující hlavní funkci na pozemcích staveb pro bydlení*, jelikož dotčený pozemek není pozemkem stavby pro bydlení, ale zahradou. Sporný záměr neodpovídá ani přípustnému využití smíšených obytných ploch definovanému v bodě 7.1.2 pod písm. a) ÚPmO jako *pozemky rodinných domů v lokalitách se zajištěnou ochranou před hlukem*, jelikož nejde o rodinný dům a ani o doplňkový objekt ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 4. 10. 2021 (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), protože se na dotčeném pozemku nenachází a ani není navržena žádná stavba pro bydlení, takže nejde o pozemek stavby pro bydlení, nýbrž o zahradu. Neodpovídá ani přípustnému využití podle bodu 7.1.2 písm. s) ÚPmO pro *dočasné stavby úkrytů pro náradí do 5 m²*, protože má jít o stavbu trvalou s jiným účelem a zastavěnou plochou téměř 40 m². Sporný záměr konečně nevyhovuje ani podmínkám prostorového uspořádání ploch v bodě 7.12 ÚPmO, jelikož pro smíšenou obytnou plochu 15/100S je stanoven blokový typ zástavby, u nějž má vnější hranu zástavby vymezovat veřejné prostranství, ale sporný záměr je umístěn v prostoru vnitrobloku.

[3] Stavební odbor Magistrátu města Olomouce (dále jen „magistrát“) i přes nesouhlas žalobce s podkladovým závazným stanoviskem (poté, co se vedoucí stavebního odboru nechala vyloučit pro podjatost, neboť žalobce na ni podal trestní oznámení v souvislosti s řízením o povolování stavby osob zúčastněných na řízení) rozhodnutím ze dne 17. 2. 2020, č. j. SMOL 041699/2020/OS/US/Cer (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost žalobce zamítl s odkazem na negativní závazné stanovisko.

[4] V reakci na odvolání žalobce si žalovaný vyžádal posouzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem orgánu územního plánování. Odbor strategického rozvoje žalovaného sdělením ze dne 22. 6. 2020 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“) negativní závazné stanovisko potvrdil. Uvedl, že v okamžiku, kdy není pozemek ničím zastavěn, je třeba na něj nahlížet fakticky jako na zahradu, dokud není územním rozhodnutím či regulačním

pokračování

plánem určen k zastavění. To se v případě dotčeného pozemku nestalo, a proto je třeba sporný záměr posuzovat jako první záměr na dotčeném pozemku. Nejedná se o změnu v území dle bodu 4.7.1 ÚPmO, protože jde o nový záměr navržený uvnitř stabilizované plochy v zastavěném území na nezastavěném pozemku. Stavbami doplňujícími hlavní funkci na pozemcích staveb pro bydlení se v ÚPmO myslí [podobně jako v případě § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona] pozemky s již existujícími stavbami pro bydlení jako stavbami hlavními, jimž obvykle stavby vedlejší slouží a doplňují je. I když sporný záměr je doplňkovou stavbou, z důvodu neexistence hlavní stavby (rodinného domu), resp. protože žalobce současně nepožádal o umístění rodinného domu, je na něj třeba nahlížet jako na stavbu hlavní. Nejedná se přitom o projev etapizace ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, jak tvrdí žalobce, ale o časovou posloupnost výstavby různých objektů na pozemku. Jakožto první záměr na dotčeném pozemku sporný záměr nesplňuje ani podmínky v bodech 7.1.2 písm. a) a c) a 7.12 ÚPmO.

[5] Žalobce reagoval protiargumentací spojenou s podnětem k přezkumnému řízení. Sdělením ze dne 18. 1. 2021 Ministerstvo pro místní rozvoj nicméně konstatovalo, že důvody k zahájení přezkumného řízení neshledalo. K problematice nesouladu s ÚPmO uvedlo, že úvahy jsou v napadeném závazném stanovisku zcela dostatečně odborně rozvedeny s přesvědčivou argumentací a jsou plně v souladu s právními předpisy. Pouze pokud jde o soulad s cíli a úkoly územního plánování, jsou úvahy velmi stručné a zasloužily by si podrobnější úvahu, ovšem s ohledem na zjištěný nesoulad sporného záměru s územním plánem tento nedostatek nezakládá nezákonnost závazného stanoviska.

[6] Žalobce znovu namítal nesprávnost právního posouzení ze strany orgánů územního plánování, nicméně žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2021, č. j. KUOK 19629/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jeho odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí odcitoval příslušné pasáže potvrzujícího závazného stanoviska.

[7] Žalobu podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud“), jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí včetně jemu předcházejícího koordinovaného stanoviska, krajský soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2022, č. j. 60 A 17/2021-75 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. V odůvodnění napadeného rozsudku se podrobně zabýval jednotlivými žalobními body, jež směřovaly výhradně proti obsahu závazných stanovisek. Argument, že závazné stanovisko nemělo být v dané věci vůbec vydáváno, ovšem zazněl poprvé až v replice po uplynutí žalobní lhůty, a jednalo se tak podle krajského soudu o opožděný žalobní bod. Přesto však nad rámec nezbytného krajský soud konstatoval, že je nedůvodný, jelikož umístění stavby představuje změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a vyvolává potřebu vydání závazného stanoviska podle § 96b odst. 1 stavebního zákona, neboť sporný záměr neodpovídá žádné z výjimek vyjmenovaných v písm. a) až h) posledně zmíněného ustanovení.

[8] Žalobcem predestíranou otázku, zda je stavební zákon či územní plán oprávněn závazně určovat pořadí, v jakém může stavebník požádat o umístění a povolení staveb na svém pozemku, krajský soud označil za zavádějící, jelikož neodpovídá argumentaci orgánů územního plánování. Ta je založena na interpretaci konkrétních regulativů ÚPmO, které

takové pořadí nestanoví. Krajský soud shodně jako orgán územního plánování citoval úvodní ustanovení kapitoly 7 ÚPmO vymezující podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití, podle nějž „*v celém území lze v souladu s charakterem území, s požadavky na ochranu a rozvoj hodnot a v souladu s harmonickým měřítkem a vztahy v krajině realizovat terénní úpravy a umisťovat pozemky, stavby a zařízení uvedené jako hlavní nebo přípustné, případně jako podmíněně přípustné, u kterých bylo prokázáno splnění stanovených podmínek.*“ Ve vztahu k této formulaci, stejně jako k formulaci v bodě 7.1.2 písm. a) ÚPmO krajský soud zkritizoval, že nelogicky hovoří o umisťování pozemků (jež se spíše vymezují územním rozhodnutím), resp. namísto výčtu přípustných staveb uvádí výčet druhů pozemků zařazených v dané ploše (*pozemky rodinných domů*). Nicméně uznal, že výklad orgánu územního plánování nahrazující posledně uvedený pojem pojmem rodinný dům je logický a jediné možný. Smyslem vymezení přípustných způsobů využití pozemků zahrnutých do příslušného typu plochy s rozdílným způsobem využití je totiž právě určit, jaké druhy staveb a zařízení lze na tyto pozemky s ohledem na účel dané plochy umisťovat, popř. takto vymezit činnosti, jež mohou být v dané ploše vykonávány. Je přitom nesporné, že sporný záměr není rodinným domem. Bod 7.1.2 písm. a) ÚPmO sice podle krajského soudu neznámá, že by v ploše smíšené obytné mohl být umístěn jen rodinný dům bez dalších objektů tvořících jeho příslušenství ve smyslu § 510 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) a díky tomu sdílejících právní osud rodinného domu jako věci hlavní, ovšem o příslušenství nelze hovořit dříve, než došlo k umístění rodinného domu. Pravidla umisťování takových staveb řeší též § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který umístění *staveb nebo zařízení souvisejících s bydlením či bydlení podmiňujících* (tedy příslušenství) podmiňuje tím, že *není z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení*. To ovšem nelze vyhodnotit, dokud není stavba pro bydlení na pozemku umístěna či není-li alespoň navržena k umístění společně s akcesorickou stavbou. Zachování možnosti umístění rodinného domu v přední části dotčeného pozemku někdy v budoucnu podle krajského soudu nic nemění na tom, že sporný záměr není rodinným domem a že dotčený pozemek nemůže být posuzován jako pozemek rodinného domu ve smyslu bodu 7.1.2 písm. a) ÚPmO. Žalobce přitom netvrdí, že by sporný záměr splňoval charakteristiky jakéhokoliv jiného typu přípustných či podmíněně přípustných využití plochy.

[9] Pokud orgán územního plánování označil dotčený pozemek za zahradu (což ostatně uvedl i žalobce), neodkazoval na druh pozemku zapsaný v katastru nemovitostí (ten je ostatně zapsán jako orná půda), nýbrž na dosavadní způsob jeho využití odpovídající faktickému stavu. Nepřesné argumenty nadřízeného orgánu územního plánování (spojující zahradu s tím, že pozemek je nezastavěn, nebo poukazující na definici stavebního pozemku v ÚPmO) v této souvislosti jsou nadbytečné.

[10] Správný je podle krajského soudu i odkaz orgánů územního plánování na regulativ stabilizovaných ploch v bodě 4.7.1 ÚPmO včetně konstatování, že připuštěním staveb doplňujících hlavní funkci *na pozemcích staveb pro bydlení* se myslí pozemky s již existujícími stavbami. Rozhodné je, že na dotčeném pozemku není žádná stavba, která by měla plnit hlavní funkci ve smyslu bodu 4.7.1 ÚPmO. Je proto zbytečná polemika žalobce směřující proti použití formulace hlavní stavba namísto pojmu hlavní využití. Neplatí ani žalobcův předpoklad, že dotčený pozemek se stal v důsledku zahrnutí do plochy smíšené obytné automaticky pozemkem stavby pro bydlení, jelikož v tomto typu plochy se mohou nacházet

pokračování

také jiné typy pozemků [vedle např. pozemků dopravní a technické infrastruktury a řady dalších též pozemky s trvalou vegetací dle bodu 7.2.1 písm. i) ÚPmO, zejména zahrady]. Krajský soud také odmítl, že by závazná posloupnost umísťování staveb na dotčeném pozemku musela plynout z etapizace. Etapizaci má stanovit územně plánovací dokumentace, ovšem umístění sporného záměru z ÚPmO nevyplývá. Nedůvodnou krajský soud shledal i námitku narušení dosavadní praxe stavebního úřadu, jelikož žalobce žádnou dlouhodobou, stabilní a neměnnou praxi nedoložil a ani netvrdil existenci zavedené výkladové praxe ve vztahu k umísťování hospodářských objektů obdobných parametrů do zahrad, zařazených ÚPmO do plochy smíšené obytné, za současné neexistence stavby rodinného domu na daném pozemku. Jediným zmiňovaným případem byl postup při dodatečném povolování rodinného domu osob zúčastněných na řízení. Pokud při jednání žalobce dokládal fotografie obdobných staveb na okolních pozemcích, nebyl schopen sdělit, kdy tyto stavby vznikly.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[11] V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku žalobce (dále jen „stěžovatel“) s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) namítá nesprávné právní posouzení, rozpor skutkových a právních závěrů krajského soudu s žádostí stěžovatele, regulativy ÚPmO a závazným stanoviskem a též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož krajský soud věc posuzoval jen na základě tvrzení žalovaného a fakticky dotvářel územní plán, což mu nepřísluší.

[12] Stěžovatel formuluje kasační stížnost jako podrobnou reakci na jednotlivé body odůvodnění napadeného rozsudku, mezi nimiž nadto z ne vždy zřetelných důvodů volně přeskakuje. Jelikož ne každá formulace užitá krajským soudem je podstatná pro výrok napadeného rozsudku, přičemž dílčí formulační nepřesnosti mnohdy nemají potenciál výsledek posouzení krajského soudu ovlivnit, Nejvyšší správní soud níže rekapituluje jen hlavní argumentační linie stěžovatele.

[13] Stěžovatel namítá, že ač se primárně ve své žalobní argumentaci věnoval odůvodnění závazných stanovisek, od počátku jako ústřední bod namítal, že sporný záměr vůbec nevyžaduje vydání závazného stanoviska. Upozornil, že tuto námitku sice explicitně uvedl až v replice, ale z kontextu jeho podání byla tato argumentace zřejmá. Posouzení námitky jako nepřipustné tedy nepovažuje za správné.

[14] Stěžovatel se dále ohrazuje proti snaze krajského soudu přejít užití nepřesných pojmů v ÚPmO a dotvářením výkladu regulativů doplňovat odůvodnění orgánů územního plánování a správních orgánů. Úkolem krajského soudu podle něj naopak bylo pečlivě přezkoumat, zda výklad správních orgánů má jednoznačný podklad a oporu v regulativech ÚPmO, a v případě pochybností měl napadené rozhodnutí zrušit, aby správní orgány dostály své povinnosti řádně odůvodnit vydané rozhodnutí, resp. závazné stanovisko na základě jednoznačných a korektních pojmů. Stěžovateli není ani patrné, z čeho krajský soud dovodil, že pojmová neurčitost či zavádějící povaha pojmů v ÚPmO je pouhou formulační nepřesností způsobenou snahou o úsporné vyjádření, již lze překlenout výkladem. Potud pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle něj ve skutečnosti pouze slepě přebírá tvrzení žalovaného.

[15] Napadenému rozsudku stěžovatel vytýká, že se nezabývá podstatou žaloby a přejímá formalistický náhled správních orgánů, o čemž podle něj např. svědčí použitý argument, že bez znalosti parametrů rodinného domu nemůže stavební úřad posoudit ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. naplnění podmínky nemožnosti zabezpečení funkcí doplňkové stavby v rodinném domě. Stěžovateli totiž není známo, že by někdo udil potraviny nebo griloval nad otevřeným ohněm uvnitř rodinného domu či skladoval výpěstky ze zahrady či sekačku na trávu v obytných prostorách. Stejně tak nebylo možné odmítnout důkaz ustálené správní praxe jen na základě toho, že jeho zástupce nebyl schopen uvést přesný rok výstavby na fotografiích zachycených nemovitostí, jelikož již podle jejich stavu bylo zřejmé, že vznikly před vydáním napadeného rozhodnutí. Kromě toho, pokud orgány územního plánování vydaly kladné stanovisko k dodatečnému povolení rodinného domu osob zúčastněných na řízení, ač neodpovídá regulativům územního plánu, je s podivem, proč pro bagatelní stavbu stěžovatele, který postupuje legální cestou, vydaly negativní závazné stanovisko. V tom stěžovatel spatřuje nerovné zacházení.

[16] Krajský soud také přehlíží, že se na dotčeném pozemku již nacházejí starší stavby oplocení a dvou drobných hospodářských staveb. Nadto podle stěžovatele žádný právní předpis nepracuje s pojmem „stavba v prvním pořadí“, a proto s ním nemůže pracovat ani územní plán (s výjimkou případné etapizace), který musí být v souladu s platnými právními předpisy. ÚPmO takový pojem skutečně nezná a nevymezuje ani etapizaci. Je proto nepřipustné, pokud takovou posloupnost výstavby závazně dovozují orgány územního plánování. Stejně tak ÚPmO nepracuje s pojmem „hlavní funkce“, nýbrž „hlavní využití“; pro smíšené obytné plochy nicméně žádné hlavní využití nestanoví. I kdyby však jako hlavní využití předurčil bydlení, bylo by pro realizaci souvisejících staveb nepodstatné, zda rodinný dům již stojí či je o jeho umístění alespoň požádáno. Stěžovatel poukazuje na část odůvodnění ÚPmO věnovanou vysvětlení pojmů v něm užívaných, v níž je „pozemek rodinného domu“ definován jako *stavební pozemek určený k umístění jednoho rodinného domu a dalších staveb, terénních úprav a zařízení v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb.*, aniž by v této definici (jež podle něj ovšem odporuje § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) byla obsažena jakákoliv časová posloupnost realizace rodinného domu a dalších staveb. Ani § 2 odst. 9 stavebního zákona u stavby hlavní a vedlejší neuvádí žádnou časovou posloupnost jejich realizace, natož aby používal pojem „doplňková stavba“ ke stavbě hlavní. Posloupnost výstavby nestanoví ani § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Postup budování souboru staveb tak ponechává právní úprava i ÚPmO (byť rozlišují mezi hlavními a vedlejšími stavbami) na svobodném rozhodnutí investora, přičemž ani není důvodu, aby do této svobody orgány veřejné moci prostřednictvím územního plánu zasahovaly, jelikož tím není ohrožován žádný veřejný zájem. Naopak z hlediska organizace výstavby na pozemku dává logiku, aby nejdříve vznikla stavba v zadní části pozemku, k níž již po založení stavby v přední části bude ztížen příjezd. Diktátem pořadí výstavby podle stěžovatele orgány územního plánování nepřispívají ani k naplňování cílů a úkolů územního plánování stanovených v § 18 a § 19 stavebního zákona. Proto nemohou stěžovateli takovou posloupnost nařídit. Není tedy pochyb o tom, že pod bod 7.1.2 písm. a) ÚPmO spadají i vedlejší stavby, jako je ta stěžovatelova, jejichž půdorysná velikost není omezena. Argumentaci bodem 7.1.2 písm. s) ÚPmO ze strany krajského soudu a orgánů územního plánování považuje stěžovatel za zcela nepatřičnou, neboť na sporný záměr nedopadá.

pokračování

[17] Dle stěžovatele je zahrada druhem (dříve kulturou) pozemku uvedeným v katastru nemovitostí, ale ta nemá nic společného s jeho určením vymezeným v ÚPmO, kde je dotčený pozemek zařazen do stabilizovaného obytného území. Je tedy paradoxní, pokud dotčený orgán odmítá, že by se jednalo o pozemek stavby pro bydlení, a hovoří o něm jako o zahradě. Pokud krajský soud konstatuje, že se jedná o smíšenou obytnou plochu, na níž by mohlo být zřízeno např. veřejné prostranství nebo veřejná stavba, ty zde dosud nejsou a stěžovatel takovou úvahu považuje za nepřiléhavou, jelikož jde nad to, co stěžovatel namítal.

[18] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odmítl argument stěžovatele, že by byl napadený rozsudek postaven na tom, že stěžovatel včas explicitně neuvedl, že v jeho případě nebyl důvod žádat o závazné stanovisko. Není ani pravdou, že by krajský soud nekriticky převzal argumentaci správních orgánů, naopak zkoumal, zda závazné stanovisko spočívá na úplných podkladech, přihlíží ke všem rozhodným skutečnostem, odpovídá pravidlům logického myšlení a nevybočuje ze zákonných mezí. Podle žalovaného ani skutečnost, že se na okolních pozemcích nachází hospodářské objekty sloužící k užívání zahrady, není důvodem pro vydání kladného závazného stanoviska. Aplikace zásady předvídatelnosti a rovného zacházení má v této oblasti jen omezené uplatnění s ohledem na jedinečnost každého stavebního záměru a lokality. Žalovaný pak trvá na tom, že pokud v daném území ÚPmO připouští *stavby doplňující hlavní funkci na pozemcích staveb*, myslí tím pozemky s již existujícími stavbami pro bydlení jakožto stavbami hlavními, jimž vedlejší stavby slouží a doplňují je. Protože na dotčeném pozemku rodinný dům neexistuje, je třeba na „doplňkovou“ stavbu nahlížet jako na stavbu hlavní. Žalovaný též cituje z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2023, č. j. 54 A 104/2022-84, podle něž v případě použití neurčitých pojmů v textu územního plánu nelze územní plán považovat za nepřezkoumatelný, nýbrž je třeba jej v situaci absence vlastní definice použitého pojmu vyložit obdobně jako v případě jiných aktů. Žalovaný má za to, že v daném případě správní orgány postupovaly v souladu s právními předpisy a dostatečně vypořádaly námitky stěžovatele.

[19] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a je osobou oprávněnou, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu představuje specifický kvalifikovaný podklad, který zásadním způsobem předurčuje a ovlivňuje výrok na něj navazujícího správního rozhodnutí. Správní

orgán je obsahem závazného stanoviska vázán, nemůže posoudit jeho odbornou stránku ve smyslu její správnosti. Proto je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska odpovídal požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí. Potvrzující závazné stanovisko musí též přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky proti potvrzovanému závaznému stanovisku a odvolací správní orgán musí ověřit, zda nadřízený dotčený orgán na odvolací námitky řádně reagoval. Není-li tomu tak, musí žádat nápravu. Pokud by závazné stanovisko bylo nepřezkoumatelné, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu, příp. následně i krajského soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, odst. 28, ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. 11, a ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-25, odst. 44, a v nich citovanou judikaturu). Závazné stanovisko představuje závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., jehož zákonnost je soud v návaznosti na uplatněné žalobní námitky povinen přezkoumat spolu s žalobou napadeným správním aktem.

[23] Byť stěžovatel v dílčích pasážích označuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, je z podané kasační stížnosti zřejmé, že důvody napadeného rozsudku krajského soudu jsou z jeho odůvodnění patrné a stěžovatel s nimi věcně (byť občas mimoběžně) polemizuje. Ostatně povinností soudu není jednotlivě zodpovědět každý uplatněný argument, nýbrž postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, a obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Napadený rozsudek tedy nelze považovat za nepřezkoumatelný ani pro nedostatek důvodů, ani pro nesrozumitelnost. Spor je ve skutečnosti veden pouze o zákonnost, resp. soulad závěrů krajského soudu s právními předpisy, ÚPmO a obsahem správního spisu.

[24] Nepřezkoumatelnost rozsudku by nemohla způsobit ani situace, kdy by krajský soud plně převzal či jen odkázal na argumentaci žalovaného či dotčených orgánů, pokud by měl za to, že poskytuje veškeré potřebné odpovědi na stěžovatelovy námitky a s touto argumentací by se ztotožňoval (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, či ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 Azs 13/2013-26). Takto ovšem krajský soud ani nepostupoval. Naopak odůvodnění napadeného rozsudku je podrobné a srozumitelně odpovídá na každý stěžovatelův žalobní bod.

[25] Krajský soud přitom nebyl povinen jen opakovat argumenty užité správními orgány, jak se stěžovatel domnívá, jelikož ani stěžovatel se při formulaci žalobních bodů neomezil na svou dosavadní argumentaci ve správním řízení. S novou žalobní argumentací přirozeně přichází i tomu odpovídající argumenty soudu, aniž by v tom bylo nutno spatřovat porušení procesních norem. O nepřezkoumatelnosti by bylo možno hovořit jen tehdy, pokud by stěžovatel určitou, pro výsledek řízení podstatnou otázku vnesl již do správního řízení, správní orgány by na ni však nijak nereagovaly, a po jejím zopakování v žalobě by na ni poprvé měl odpovídat správní soud. K takové situaci však v daném případě také nedošlo. Krajský soud totiž vyjádřil souhlas s argumenty dotčených orgánů a v návaznosti na žalobní námitky je pouze rozvinul.

pokračování

[26] Otázkami, které naopak žalobce nepředestřel jako žalobní body v žalobní lhůtě, se naopak krajský soud nemůže (až na některé vzácné výjimky vyvolané přímou aplikací mezinárodních smluv či ústavních norem) zabývat a založit na nich zrušující výrok svého rozsudku, jelikož by tím porušil procesní práva plynoucí žalovanému z § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s., jež soudu ukládají napadené rozhodnutí přezkoumat jen v mezích včas a řádně uplatněných žalobních bodů. Proto ani tehdy, pokud by stěžovatel uplatňoval argument zbytečnosti závazného stanoviska orgánu územního plánování v průběhu předcházejícího správního řízení, nezakládalo by to povinnost krajského soudu vypořádat takový argument, pokud jej stěžovatel včas nezačlenil do své žalobní argumentace. Soud totiž s ohledem na dispoziční zásadu, jíž soudní řízení správní podléhá, není oprávněn za stěžovatele otevírat otázky, vůči kterým se nevymezil, a ostatně ani nemůže spekulovat, zda stěžovatel určitý argument správních orgánů jen opomněl zmínit, anebo jej akceptoval jako správný.

[27] Výše uvedené plně dopadá na argument, že pro povolení sporného záměru nebylo závazné stanovisko orgánu územního plánování vůbec zapotřebí, jelikož ten skutečně nebyl v obsahu podané žaloby přítomen ani náznakem a před krajským soudem byl poprvé přednesen až po marném uplynutí žalobní lhůty. Řádné neuplatnění příslušných argumentů v řízení před krajským soudem má přitom za následek též nepřipustnost takové argumentace v řízení o kasační stížnosti (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Nepřipustná je přitom nejen námitka zbytečnosti závazného stanoviska, ale též další dílčí argumentace stěžovatele (např. body 8 a 23 kasační stížnosti, které nemají předobraz v žalobě).

[28] V rámci věcného posouzení je třeba posoudit důvodnost klíčové argumentace stěžovatele, který je přesvědčen o tom, že z právních předpisů ani ÚPmO nelze dovodit, že by ve stabilizovaných smíšených obytných plochách (B) nesměl umístit nejprve sporný záměr, a teprve někdy později rodinný dům. Stěžovatel má za to, že se jedná o záměr přípustný podle bodu 7.1.2 písm. a) ÚPmO, písm. s) téhož bodu podle něj není vůbec ve hře.

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že byt orgány územního plánování dovodily, že sporný záměr nesplňuje podmínky nejen tohoto ustanovení ÚPmO, ale i dalších jeho částí (body 4.7.1 a 7.12), ve vztahu k nimž se stěžovatel v žalobě podrobněji nevymezoval, je zjevné, že obsahově jeho námitka práva si volně vybrat, v jakém pořadí budou umístěny stavba rodinného domu a stavba související, zpochybňuje i tyto další důvody negativních závazných stanovisek, jelikož podle stěžovatele je nutné pravidly uvedenými v bodech 4.7.1 a 7.12 ÚPmO poměřovat (budoucí) stavbu rodinného domu, a nikoliv sporný záměr, který je na dotčeném pozemku umístěn jen jako stavba doplňková. Podle stěžovatele je totiž třeba pro účel těchto dalších regulativů územního plánu vždy mít na zřeteli budoucí stavbu rodinného domu, i když ještě není na dotčeném pozemku umístěna. Nejedná se tak o zcela nezávislé důvody negativního závazného stanoviska, jež by i bez vyvrácení stěžovatelovy argumentace dovolovaly uzavřít, že jeho žádosti nebylo možné vyhovět.

[30] Podle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona *územní plán* stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; *vymezí* zastavěné území, plochy a koridory, zejména *zastavitelné plochy*, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně

prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

[31] Podle § 2 odst. 8 stavebního zákona se souborem staveb rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.

[32] Podle § 2 odst. 9 stavebního zákona se stavbou hlavní souboru staveb rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.

[33] Podle § 21 odst. 4 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze na pozemcích staveb pro bydlení kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení.

[34] ÚPmO v úvodu kapitoly 7 výrokové části uvádí, že v celém území lze v souladu s charakterem území, s požadavky na ochranu a rozvoj hodnot a v souladu s harmonickým měřítkem a vztahy v krajině realizovat terénní úpravy a umísťovat pozemky, stavby a zařízení uvedené jako hlavní nebo přípustné, případně jako podmíněně přípustné, u kterých bylo prokázáno splnění stanovených podmínek. Pro plochy smíšené obytné (B) ÚPmO nestanoví žádné hlavní využití a v bodě 7.1.2 v rámci přípustných využití pod písm. a) uvádí pozemky rodinných domů v lokalitách se zajištěnou ochranou před hlukem. Pod bodem 7.1.4 pak stanoví v písm. a) jako nepřípustné využití pozemky, stavby a zařízení neuvedené jako hlavní, přípustné nebo podmíněně přípustné využití, u kterých nebylo prokázáno splnění stanovených podmínek. V části odůvodnění ÚPmO věnované vysvětlení použitých pojmů je „pozemek rodinného domu“ definován jako stavební pozemek určený k umístění jednoho rodinného domu a dalších staveb, terénních úprav a zařízení v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb.

[35] Jakkoliv lze stěžovateli přisvědčit v tom, že shora citované právní předpisy ani ÚPmO výslovně nestanoví, že by bylo nezbytné na pozemku rodinného domu vystavět nejprve rodinný dům a až poté doprovodné stavby, logickým výkladem je nutno dospět k závěru, že taková podmínka plyne z pojmů použitých v těchto normách. Předně je třeba uvést, že § 43 odst. 1 stavebního zákona zakotvuje právo obcí stanovit územním plánem podmínky pro využití zastavitelných ploch, což přirozeně vytváří zákonné zmocnění pro zákaz realizace způsobů využití nesplňujících podmínky zakotvené v územním plánu. V souladu s tímto zákonným zmocněním také ÚPmO vymezil podmínky, za nichž lze umísťovat stavby ve smíšených obytných plochách, přičemž v bodě 7.1.4 výslovně zakotvil (i bez toho logicky odvoditelný) zákaz umístění staveb neuvedených jako přípustné nebo podmíněně přípustné využití (hlavní využití pro tyto plochy vymezeno není). Sám stěžovatel se dovolává přípustného využití v bodě 7.1.2 písm. a), jež v těchto plochách dovoluje využití pro pozemky rodinných domů. Co se rozumí pozemkem rodinných domů, stanoví definice v odůvodnění ÚPmO odkazem, pokud jde o povahu dalších staveb, terénních úprav a zařízení, na ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb., v níž je této otázce věnován § 21 odst. 4 (jiná ustanovení vyhlášky podle svého obsahu nepřicházejí v úvahu). Ten pro takové další stavby (a zařízení) stanoví podmínku, že musí s bydlením souviset nebo

pokračování

je podmiňovat a dále že z prostorových nebo provozních důvodů jejich funkci nelze zabezpečit ve stavbě pro bydlení.

[36] Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že výše zmíněné podmínky, zejména pak druhá z nich, z povahy věci vyžaduje existenci či alespoň současně podanou žádost o umístění stavby pro bydlení (zde rodinného domu), neboť bez toho nelze dostatečně vyhodnotit splnění podmínek stanovených vyhláškou č. 501/2006 Sb. Není přitom pravdou, jak stěžovatel namítá ve své argumentaci obohacené nesmyslnými příklady, že by součástí stavby rodinného domu nemohla být udrna nebo že by v pomocných technických místnostech nemohly být skladovány výpěstky ze zahrady rodinného domu či motorová sekačka. Nemusí jít nutně o místnosti rodinného domu propojené s obytnými místnostmi či přímé využití obytných místností, jak se snaží stěžovatel tvrdit, ale o místnosti od obytných prostor oddělené. Na základě stanovení právě takové podmínky v § 21 odst. 4 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb. krajský soud správně dovodil, že právní předpis, resp. ÚPmO na něj odkazující při vymezení pojmu pozemek rodinného domu vycházel z předpokladu, že parametry rodinného domu musejí být v době rozhodování o umístění souvisejících staveb a zařízení známy.

[37] Krajský soud (spíše v jeho nedůsledných formulacích než v omylu) a dotčené orgány lze korigovat toliko v tom, že podmínkou povolení umístění souvisejících staveb není samotná existence rodinného domu, byť to patrně bude nejčastější situace, jelikož pro naplnění zmíněného předpokladu postačí, že je rozhodnuto o umístění rodinného domu. Rodinný dům tedy nemusí vždy již na pozemku stát, nicméně pro účely stavebního práva již musí být pozemek pro jeho realizaci „zarezerován“ vydaným územním rozhodnutím (či vůči němu alternativním správním aktem), anebo je o tom rozhodováno ve společném řízení, popř. v časově předcházejícím řízení, jehož úspěšné ukončení je nezbytným předpokladem pro možnost umístit na takovém pozemku související stavbu. Je-li takto nejpozději současně se související stavbou rodinný dům rozhodnutím stavebního úřadu na pozemku umístěn, je již na stavebníkovi (nestanoví-li podrobnější podmínky vydané rozhodnutím), v jakém pořadí v rámci organizace výstavby přistoupí k realizaci umístěných budov. Výklad ÚPmO zastávaný orgány územního plánování a krajským soudem stěžovatele nenutí, aby nejprve realizoval rodinný dům, kterým si případně i odřízne možnost příjezdu k zadní části dotčeného pozemku, kde by chtěl umístit sporný záměr. Naopak při společném umístění obou staveb by mu nemělo být bráněno realizovat nejprve výstavbu hospodářské budovy, již bude moci posléze využít i jako sklad stavebního materiálu pro časově navazující výstavbu rodinného domu.

[38] Ovšem umístění jen sporného záměru bez rodinného domu na dotčeném pozemku s ohledem na podmínky nastavené ÚPmO pro smíšené obytné plochy není dovoleno. Sporný záměr totiž sám o sobě skutečně nesplňuje jakékoliv jiné přípustné či podmíněně přípustné způsoby využití smíšených obytných ploch. Nelze přitom připustit obcházení zákazu plynoucího z bodu 7.1.4 písm. a) ÚPmO a veřejného zájmu na dodržování městem nastavené urbanistické koncepce pouhým příslibem budoucí realizace rodinného domu v rámci dílčí zmínky v souhrnné technické zprávě, aniž by jej ale stavební úřad reálně umístil v době rozhodování o sporném záměru.

[39] Z uvedeného výkladu přitom plyne správnost i dalších argumentů krajského soudu a orgánů územního plánování, pokud hovořily o sporném záměru jako o příslušenství rodinného domu či vedlejší, popř. doplňkové stavbě k rodinnému domu jako stavbě hlavní. Tyto argumenty nicméně mohou mít pouze povahu doprovodnou, jelikož s těmito pojmy samotný ÚPmO ani právní předpisy aplikovatelné na žádost o umístění samotného sporného záměru přímo nepracují. Jejich význam se může projevit teprve poté, co bylo na základě analýzy právní normy obsažené v § 21 odst. 4 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb. vyloučeno, že by umístění stavby sporného záměru na dotčený pozemek mohlo předcházet umístění rodinného domu (jež by také v případě pasivity stěžovatele nikdy nemuselo nastat).

[40] Stěžovatel např. poukazuje na § 2 odst. 9 stavebního zákona s tím, že nestanoví, že stavba vedlejší musí být umístěna dříve než stavba hlavní. Opomíjí tím ovšem, že tyto pojmy se týkají souboru staveb, který nejen podle obvyklého jazykového úzu, ale i podle výslovné definice v předcházejícím § 2 odst. 8 stavebního zákona počítá s (více) souvisejícími stavbami. Stavba totiž nemůže mít povahu stavby vedlejší, aniž by zde existovala jiná stavba, již lze označit za hlavní. Stavba jediná tak nemůže být ani stavbou hlavní (zde není argumentace krajského soudu přesná, aniž by to ovšem zpochybňovalo výsledek jeho úvah), ani vedlejší, dokud není umístěna stavba další, spolu s níž by tvořila soubor staveb. Obdobně nelze hovořit v obecném jazyce o stavbě doplňkové, pokud zde není stavba, již by doplňovala. Ani z pohledu občanského zákoníku, jakkoliv ten může mít v poměrech stavebního práva jen subsidiární charakter, nelze označit určitou věc za příslušenství, chybí-li zde jiná věc, která by plnila roli věci hlavní.

[41] Ač se použití těchto pojmů stěžovatel brání, reálně svou argumentací (a též v projektové dokumentaci, jež byla přílohou podané žádosti o společné povolení stavby) navozuje dojem sporného záměru jako stavby vedlejší a doplňkové k rodinnému domu, ač o jeho umístění vůbec nežádá, a jako takový chce sporný záměr umístit na dotčený pozemek, jenž považuje ve shodě s bodem 7.1.4 písm. a) ÚPmO za pozemek rodinného domu. Zde je ovšem třeba podotknout (a opět dát krajskému soudu za pravdu), že ÚPmO dotčený pozemek nevymezuje jako pozemek rodinného domu, nýbrž jako smíšenou obytnou plochu, v jejímž rámci mohou být vymezovány nejen pozemky rodinných domů, ale též např. pozemky staveb a zařízení pro administrativu, vědu a výzkum a ubytování, pozemky staveb a zařízení pro obchod do 600 m² hrubé podlažní plochy či pozemky dopravní a technické infrastruktury [srov. písm. f), l) či n) bodu 7.1.2 ÚPmO]. Takový konkrétní charakter pozemku je dán právě až výsledkem územního řízení (či vydáním regulačního plánu) povolujícího umístění stavby či změnu užívání pozemku odpovídající některému z široké variety přípustných a podmíněně přípustných způsobů využití v územním plánu. Sporný záměr ovšem v situaci, kdy není alespoň současně s ním na dotčeném pozemku umístěn rodinný dům, žádnému z dovolených způsobů využití neodpovídá, jelikož sám o sobě z dotčeného pozemku pozemek rodinného domu nevytváří. Skutečně by se jednalo nadále patrně o zahradu či obecněji řečeno o pozemek soukromé zeleně doplněný o obslužnou hospodářskou budovu. Na tomto faktickém charakteru dotčeného pozemku nic nemění ani zde se nacházející (dle stěžovatele k demolici určené) dvě drobné hospodářské stavby a plot. Ani ty nečiní ze sporného záměru vedlejší stavbu a z dotčeného pozemku pozemek rodinného domu.

pokračování

[42] Pokud orgány územního plánování dotčený pozemek označily za zahradu, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že nic v textu odůvodnění jimi vydaných závazných stanovisek nenasvědčuje tomu, že by tím označovaly kulturu pozemku zapsanou v katastru nemovitostí a aplikovaly katastrální předpisy namísto regulativů územního plánu. Vydáním či změnou územního plánu se nemění skutečný způsob užívání pozemku, ale stanoví se pouze pravidla, za jakých lze povolit změnu jeho užívání (včetně výstavby na něm). Zahrnutí dotčeného pozemku do smíšených obytných ploch tedy neznamená, že by dotčený pozemek byl využíván jako pozemek rodinného domu nebo jako některá jiná z možných alternativ přípustného využití. Pouze to znamená, že pokud stěžovatel požádá o umístění rodinného domu na dotčený pozemek, při dodržení dalších regulativů územního plánu mu to bude povoleno. Nic to ale nemění na tom, že stěžovatel dosud pozemek využívá jako zahradu, což sám ve svých podáních uvádí.

[43] Důvodný není ani poukaz stěžovatele na nerovné zacházení či zásah do jeho legitimního očekávání. Zmínky o rodinném domu osob zúčastněných na řízení jsou pojaty jako požadavek, aby podle stěžovatele nezákonný postup orgánů územního plánování byl uplatněn i v případě jeho žádosti. K tomu je ovšem třeba říci, že případné zjištění nezákonného postupu má být důvodem pro odstranění takové nezákonnosti, a nikoliv pro její rozšiřování na další případy. Nadto z pohledu sporných právních otázek nelze nalézt průnik mezi aplikovanými pravidly územního plánu při umístění samostatného rodinného domu a umístěním sporného záměru, který rodinným domem není. Jde o nesrovnatelné případy, u nichž pojmově ani nelze hovořit o nerovném zacházení. Ostatně v řízení před krajským soudem stěžovatel hovořil spíše o legitimním očekávání. To by sice za specifických podmínek mohl dovozovat z praxe stavebního úřadu, resp. orgánů územního plánování při umísťování staveb srovnatelných se sporným záměrem na plochách se stejným účelovým určením, ovšem muselo by se časově jednat o aplikaci shodné územně plánovací regulace. Právě proto byl krajským soudem tázan, zda je schopen datovat vznik (přesněji řečeno dobu vydání územních rozhodnutí povolujících umístění) staveb na okolních pozemcích, jejichž existenci chtěl dokladovat fotografiemi předkládanými při jednání soudu k důkazu. Jestliže ovšem takový údaj nebyl schopen poskytnout, a nadto nyní tvrdí, že se jedná o stavby výrazně časově předcházející dobu vydání napadeného rozhodnutí, je logické, že krajský soud takové důkazy neprovedl, jelikož nebyly způsobilé potvrdit existenci opakovaného povolování takových staveb na základě aplikace bodu 7.1.4 písm. a) ÚPmO, jež se stěžovatel dovolává. Samotný ÚPmO byl vydán v roce 2014 a v době dřívější musely správní orgány logicky aplikovat jinou územně plánovací dokumentaci.

[44] Na závěr musí Nejvyšší správní soud odmítnout tezi stěžovatele, že by orgány územního plánování a posléze soudy nebyly oprávněny interpretovat regulativy obsažené v ÚPmO. Orgány územního plánování jsou při vydání závazných stanovisek podle § 96b stavebního zákona povinny aplikovat územní plán stejně, jako to činí ve vztahu k související právní úpravě. Ani právní úprava nemusí být po jazykové stránce jednoznačná a její aplikace vyžaduje ze strany aplikujícího orgánu výklad za pomoci metod jazykového, logického, systematického, historického a teleologického výkladu. Tytéž výkladové metody přitom nevyhnutelně přicházejí na pořad i při výkladu územních plánů, jež ve své podstatě představují lokální normy zpřesňující obecná pravidla obsažená ve stavebněprávních předpisech a konkretizující je pro jednotlivé pozemky v regulovaném území (k tomu, že územní plány nemusejí jen pasivně přebírat ustanovení prováděcích vyhlášek ke stavebnímu

zákonu, viz nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Ani regulativy územních plánů mnohdy nejsou jazykově jednoznačné, anebo se při doslovném použití bez ohledu na systematické souvislosti mohou dostávat např. do rozporu s kogentními ustanoveními právních norem či do kolize s jinými ustanoveními téhož územního plánu, a je proto zapotřebí jejich výkladu neomezujícího se jen na vyhledávání doslovných formulací tak, jak to činí stěžovatel. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že výklad regulativů územně plánovacích dokumentací je nedílnou součástí úkolů stavebních úřadů (resp. po novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 dotčených orgánů na úseku územního plánování) a správních soudů – viz např. bod 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Na základě výše uvedených skutečností tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele k přiznání tohoto práva.

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

V Brně dne 30. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu