



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíkové v právní věci navrhovatele: **Ing. L. K.**, zastoupený Mgr. Františkem Málkem, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti odpůrci: **Statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 11. 2023, č. j. 52 A 59/2023-21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice (dále též „krajský soud“) žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického ze dne 28. 6. 2023, č. j. KrÚ 54886/2023/36/OMSŘI/Fi/, sp. zn. SpKrÚ 25784/2023, kterým byla zamítnuta jeho žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Novostavba bytového domu Sakařova III*“ na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v kat. území Pardubice. Důvodem bylo, že v průběhu územního řízení bylo vydáno závazné stanovisko dotčeného orgánu znemožňující žádosti vyhovět (§ 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Závazné stanovisko Magistrátu města Pardubice, odboru hlavního architekta, jako orgánu územního plánování ze dne 14. 11. 2022, č. j. MmP 135624/2022 (dále též „závazné stanovisko“), označilo záměr, který měl být realizován v zastavěném území a ve stabilizované ploše, za nepřipustný, neboť odporuje § 3 odst. 3 textové části územního plánu statutárního města Pardubice. 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 57/2023.

II.

[2] Usnesením ze dne 12. 9. 2023, č. j. 52 A 57/2023-23, rozhodl předseda senátu krajského soudu podle § 39 odst. 2 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 59/2023. Rozsudkem ze dne 29. 11. 2023, č. j. 52 A 57/2023-52 ze dne 29. 11. 2023, č. j. 52 A 59/2023-21, krajský soud zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí (kasační stížnost proti tomuto rozsudku je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 6 As 6/2024). Současně rozsudkem č. j. 52 A 59/2023-21, krajský soud téhož dne zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy. Proti tomuto v pořadí druhému rozsudku krajského soudu směřuje nyní projednávaná kasační stížnost navrhovatele.

[3] Krajský soud předeslal, že zákonnost textu § 3 územního plánu města Pardubice již byla předmětem soudního přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud návrh na jeho zrušení zamítl a Nejvyšší správní soud tento závěr potvrdil rozsudkem ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29. V uvedeném řízení byla zákonnost dotčeného ustanovení územního plánu přezkoumána ve světle námitky nejednoznačnosti a nekonkrétnosti užití výrazu *„proluka“* a dále v souvislosti s námitkou, že orgány územního plánování si *„obsah územního plánu vykládají na základě svého vlastního uvážení“*, což jim dle názoru navrhovatele umožňuje právě chybějící definice pojmu *„proluka“*. Správní soudy se zabývaly rovněž tvrzením, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice *„výstavbu ve stabilizovaném území nezákonným způsobem zužuje či omezuje pouze na stávající proluky, ačkoliv § 5 odst. 5 v rozporu s tím naopak nevylučuje zástavbu i dalších pozemků nacházejících se dle OZV ve stabilizovaném území města Pardubice“*. V tomto ohledu tak již dříve územní plán města Pardubice obstál v testu zákonnosti.

[4] Dále zdůraznil, že dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je správní soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Posuzoval proto zákonnost územního plánu ve vztahu k uplatněným námitkám v souvislosti s vydaným zamítavým rozhodnutím ve věci stavebního záměru navrhovatele, čímž byl soudní přezkum územního plánu v této věci omezen. Mohl se zabývat pouze dopadem územního plánu na pozemek navrhovatele, nikoliv na pozemky jiných vlastníků. Navrhovatel se dožadoval výstavby v širším centru statutárního města (v tzv. stabilizovaných plochách), kde je zájem na zachování urbanistické koncepce zcela pochopitelný a žádoucí. Nepřisvědčil navrhovatelovu tvrzení, že vyznačení stabilizovaných ploch fakticky plní funkci stavební uzávěry ve smyslu zákazu či omezení výstavby určitého druhu. Za nepřipadné považoval i tvrzení, že by pro výstavbu bylo třeba změnit územní plán, aby se tak vytvořily plochy pro funkční přestavbu a že byl z územně plánovacího nástroje textací § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice vytvořen nástroj povolovací. Z kontextu návrhu vyplynulo, že výstavba ve stabilizovaných plochách bývá povolena v rámci nejednotné praxe správních orgánů při aplikaci územního plánu. Uvedená praxe však nemohla být předmětem soudního přezkumu územního plánu, neboť je třeba posuzovat soulad každého jednotlivého stavebního záměru individuálně.

pokračování

[5] Krajský soud uvedl, že v případě navrhovatelem uváděné stavby parkovacího domu v ulici Na Hrádku v Pardubicích, jejíž záměr opakovaně prošel testem zákonnosti, se nejednalo o zelený vnitroblok mezi bytovými domy, nýbrž o výstavbu v místě stávajícího zpevněného parkoviště, plnícího doplňkovou funkci k sousedním stavbám (tzv. proluka mezi stavbami). Zdůraznil, že nelze za proluku považovat *ex post* účelově vytvořený prostor, jestliže to stavebně technický stav stávající stavby nevyžaduje.

[6] K námitce údajné neproporcionality zvolené úpravy a zásahu do vlastnických práv krajský soud souhlasil s navrhovatelem, že možnost výstavby je ve stabilizovaných plochách ztížena, avšak to je imanentním důsledkem zařazení pozemku do stabilizované plochy. Jisté omezení je proto očekávatelné, neboť zařazení do stabilizovaných ploch v zásadě nepředpokládá další vývoj. Nepřisvědčil námitce, že stabilizované plochy brzdí rozvoj výstavby natolik, že to nepřiměřeně zasahuje do vlastnických práv. Pokud je výstavba ve stabilizovaných zastavěných plochách města omezena na dostavbu proluk a změnu funkčního využití, pak takové určení je v souladu s funkcí takové plochy, neboť stabilizovaná plocha má být v zásadě neměnnou plochou. I vlastnictví má své ústavněprávní mantinely. Do schvalovacího procesu přitom navrhovatel nevznnesl žádné námitky proti zařazení pozemku do stabilizovaných ploch. Vlastník pozemku ve stabilizované ploše je podřízen regulaci územního plánu a stavební záměr ve stabilizovaném urbanizovaném území může být realizován pouze za současného splnění podmínek stanovených ustanoveními územního plánu města Pardubice. Ke zrušení územního plánu (jeho části) správní soudy mohou přistoupit pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány aplikují územní plán vůči navrhovateli restriktivním způsobem. Ve shodě s vlastním rozsudkem ze dne 22. 9. 2022 č. j. 52 A 47/2022-45, zopakoval, že ustanovení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice je dostatečně přesné, jasné, srozumitelné a s předvídatelnými následky. Poukázal na to, že pokud při aplikaci § 3 odst. 3 územního plánu v územním řízení dochází k jeho nesprávné interpretaci, pak to není následek vady opatření obecné povahy, nýbrž vadného postupu při jeho výkladu.

III.

[8] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V úvodu vznesl výhradu k postupu krajského soudu, jímž byl k samostatnému projednání a rozhodnutí vyloučen zde projednávaný návrh na zrušení dotčené části územního plánu. Zároveň konstatoval, že si je vědom závěrů Nejvyššího správního soudu, které tuto praxi akceptují, nicméně poukázal na nutnost vznášet překrývající se kasační námitky ve dvou kasačních stížnostech projednávaných rozdílnými senáty Nejvyššího správního soudu.

[9] Nesouhlasil s tím, jak krajský soud naložil s jeho argumentací týkající se vadné, svévolné a z objektivního pohledu nepředvídatelné interpretace a aplikace definičního ustanovení § 3 odst. 3 textové části ÚP Pardubice ze strany správních orgánů. Dle jeho názoru interpretace pojmu *proluka* specificky uvedeného v územním plánu města Pardubice není ve správní praxi příslušných orgánů jednotná a je vůči němu uplatňována ve zjevně restriktivnější podobě než v jiných případech. Poukazoval přitom na snahu správních orgánů dovodit jakési „odlišení“ stěžovatelova stavebního záměru od prostorově výrazných

staveb umístěvaných v minulosti i současnosti ve stabilizovaných plochách. Za nesprávný považoval postup krajského soudu, kdy stěžovateli sdělil, že se nemůže dovolávat rovného zacházení či legitimního očekávání s odkazem na dřívější či dokonce i současnou povolovací praxi. Stěžovatel přitom vzal v potaz, že Nejvyšší správní soud v jiném řízení nevyhověl návrhu na zrušení téže části územního plánu města Pardubice. Trval na tom, že v obdobných případech by však měla být považována za právně významnou též otázka skutečné míry předvídatelnosti či nepředvídatelnosti aplikační praxe. Nepovažoval za dostatečně účinnou právní obranu vůči jednotlivým správním rozhodnutím, a i proto by měla být zrušena příslušná část územního plánu jako celek. Byl přesvědčen, že právní pravidlo, které jsou schopny příslušné orgány vč. soudu aplikovat opakovaně nepředvídatelně, lze již samotné považovat za porušující princip právní jistoty a princip rovnosti, právo na spravedlivý proces dotčených osob a v materiálním smyslu jejich ústavně zaručené vlastnické právo.

[10] Dále namítal nezákonnost územně plánovací regulace, která neumožní ve stabilizovaných plochách stavět nové stavby jinde než v restriktivně pojatých prolukách. Pokud by měl být jediným výkladem právě ten restriktivní, kterému není možno reálně oponovat, pak se jedná o zřetelně excesivní zásah do vlastnického práva obrovského množství vlastníků pozemků, a to bez legitimního důvodu. Takový regulativ je dle jeho názoru nesmírně omezující a překračuje meze akceptovatelného omezení vlastnických práv prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Tím spíše, pokud odůvodnění dané regulace zcela chybí. Přitom poukázal též na její absurdní důsledky. Zdůraznil, že za „*dostavbu stávající proluky (mezery v souvislé zástavbě)*“ jistě nelze považovat realizaci celé řady staveb, které se ve stabilizovaných plochách zastavěného území již nacházejí, neboť by takový regulativ vylučoval mj. i jakoukoli výstavbu doplňkových staveb. Takové stavby se přitom ve stabilizovaných plochách běžně nacházejí a v některých oblastech jsou přítomny v každém „zeleném vnitrobloku“ rodinných domů. Za absurdní též považoval to, že ve světle restriktivního výkladu není v území umožněna výstavba nových solitérních budov, ani nahrazení stávající budovy budovou novou. Opětovně poukázal na odlišné zacházení stran povolení umístění parkovacího domu v ulici Na Hrádku v Pardubicích pro cca 270 automobilů ve stejném období, kdy se stěžovatel pokoušel získat územní rozhodnutí pro vlastní stavební záměr bytového domu.

[11] Za nedostatečné považoval i zdůvodnění, že stabilizované plochy nepřepokládají další rozvoj a že je z toho zřejmý záměr „zakonzervovat“ stavební rozvoj na většině území města. Takové opatření nelze považovat za proporcionální z hlediska snahy o dosažení sledovaných cílů, a to už z pohledu kritéria vhodnosti a potřeby. Území města zařazené do stabilizovaných ploch ani zdaleka nepoživá památkové či jiné ochrany. S realizací nových staveb či změn stávajících staveb územní plán počítá výslovně v § 5 a 6. Územní plán proto odporuje základnímu zákonnému cíli územního plánování, jímž je povinnost vytvářet reálné předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území vedoucí k jeho účelnému využití a k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů.

[12] Považoval za vadnou i výtku soudu, že nepodal námitky vůči napadenému regulativu, neboť ten nevzal v potaz, že by tyto námitky podal (kdyby býval mohl) za účinnosti tehdejší právní úpravy, kdy právní prostředky ochrany byly odlišné. Skutečnost, že nepodal proti přijetí územního plánu námitky, nemůže zapříčinit akceptaci nepřezkoumatelného územního plánu. V době jeho přijetí se mu přitom ani nemohli

pokračování

dotčení vlastníci bránit dnešními prostředky (územní plán byl v dané podobě přijat ještě jako obecně závazná vyhláška), protože jim nelze upírat, aby tak v současnosti činili ve spojení s obranou proti odmítnutí jejich stavebních záměrů.

[13] Konečně stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně a nedostatečně vyhodnotil jeho námitku nezákonnosti takového konceptu územního plánování, kdy musí být jakákoli nová zástavba v zastavěném území *de facto* „předschválena“ v rámci územního plánu v podobě plochy pro přestavbu. Uvedený přístup, který zavede faktickou stavební uzávěru na celém zastavěném území s tím, že každý projekt (mimo zřídkaových zástaveb proluk v souvislé řadě domů) musí probíhat jen na plochách určených k funkční přestavbě, nelze dle stěžovatele akceptovat. Základní koncepci rozvoje území krajského města by neměla tvořit faktická stavební uzávěra kombinovaná s povolováním konkrétních stavebních projektů. V takovém případě se totiž již nejedná o koncepční nástroj, ale o nástroj povolovací. Na základě shora uvedeného navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[14] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatelův záměr neumísťuje bytový dům do proluky, nýbrž do vnitrobloku. Zopakoval, že zákonnost § 3 odst. 3 územního plánu byla potvrzena judikaturou Nejvyššího správního soudu, a proto územní plán v uvedeném rozsahu ob stojí. Dodal, že ani právo vlastníka nakládat se svými pozemky není bezbřehé a nelze jej uplatňovat bez ohledu na podmínky stanovené územním plánem. Absolutní výklad stěžovatele o vyloučení jakékoliv výstavby ve stabilizovaných plochách územního plánu, který označuje za faktickou stavební uzávěru, považoval za absurdní, neboť za splnění určitých podmínek je na těchto plochách stavba povolena. Dodal, že stabilizované plochy nevykazují pro návrhové období územního plánu zásadní potřebu změny jejich využití ani prostorového uspořádání. Nová výstavba se má přednostně realizovat v současně zastavěném území, pro což se v územním plánu vymezují rozsáhlé přestavbové plochy nebo dostavbou proluk. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné,

jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Těmto požadavkům napadený rozsudek krajského soudu dostál.

[18] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Subjektivní nesouhlas stěžovatele s postupem v řízení či s důvody rozhodnutí proto nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Krajský soud se dostatečným způsobem zabýval předmětem sporu. Poukázal přitom na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zdejší soud je názoru, že argumentace krajského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž učiněné závěry mají oporu jak ve spisovém materiálu, tak v platné právní úpravě. Nejvyšší správní soud uzavírá, že z napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy krajského soudu, je z něj zřejmé, z jakých důvodů považoval žalobní námítky za nedůvodné a liché, a z jakých důvodů návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl. Napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ani netrpí jinou vadou způsobující jeho nezákonnost.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani namítané vadě řízení před správními orgány spočívající v nezákonnosti přijetí předmětné územní regulace. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně a závěry odpůrce mají oporu jak v právní úpravě, tak ve správním spisu. Napadenou část opatření obecné povahy nelze považovat ani za nepřezkoumatelnou či jinak vadnou. Odpovídá judikatuře správních soudů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2020, č. j. 1 As 297/2019-49, ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29 nebo ze dne 2. 8. 2024, č. j. 5 As 312/2022-30). Správní orgány postupovaly v souladu s platnou právní úpravou, přičemž popsaly, z jakého důvodu k uvedené úpravě přistoupily.

[20] K vhodnosti vyloučení návrhu na zrušení části územního plánu k samostatnému řízení Nejvyšší správní soud předesílá, že se touto otázkou ve své judikatuře již zabýval, což je stěžovateli s ohledem na formulaci jeho námítky známo. Postačí proto na tomto místě odkázat na nedávné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29, body 21 až 25, a ze dne 2. 8. 2024, č. j. 5 As 312/2022-30, vydané ve věci „*bytový dům Varšavská, Pardubice*“, týkající se zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí pro záměr stavby bytového domu v Pardubicích pro rozpor s § 3 odst. 3 textové části územního plánu, tedy ve věci obdobné nyní posuzovanému případu. Ačkoliv lze nalézt argumenty proti vhodnosti vylučování návrhů na incidenční přezkum opatření obecné povahy k samostatnému projednání a rozhodnutí, nezpůsobuje tento postup sám o sobě nezákonnost rozsudků ve věci samé. Důvodem pro nezákonnost rozsudku nyní napadeného kasační stížnosti pak není ani to, že v důsledku postupu krajského soudu mohl stěžovatel subjektivně pociťovat vyšší nároky na zpracování obou kasačních stížností. Ve stěžovatelem

pokračování

vytýkaném procesním postupu krajského soudu tak Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

[21] Pokud jde o věcné hodnocení, Nejvyšší správní soud připomíná, že v posuzovaném případě je základem sporu to, že nedošlo k vydání územního rozhodnutí v důsledku negativního závazného stanoviska dotčeného orgánu územního plánování. Proti tomuto rozhodnutí je u Nejvyššího správního soudu vedeno řízení pod sp. zn. 6 As 6/2024. V důsledku toho podal stěžovatel k soudu návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu, pro nějž mu nebyl stavební záměr povolen. Aniž by Nejvyšší správní soud přezkoumával řízení ve věci nevydání územního rozhodnutí pro stavbu bytového domu, je zřejmé, že přezkum zákonnosti § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice byl nezbytný k posouzení žaloby stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu.

[22] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o výklad pojmu *stavební proluka* a dopad zařazení území do stabilizovaných ploch, jak je uvedeno v § 3 odst. 3 textové části územního plánu statutárního města Pardubice. Ten vymezuje současně zastavěné území obce tvořené plochami:

- *stabilizovanými, 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.*
- *určenými k funkční přestavbě.*

[23] V posuzovaném případě je nesporné, že záměr bytového domu měl být umístěn na pozemky zastavěného území obce do stabilizované plochy, kde znění územního plánu umožňuje toliko dostavbu stavebních proluk. Odpůrce (resp. dotčené orgány územního plánování) přitom na rozdíl od stěžovatele nepovažoval dotčený stavební záměr za dostavbu stávající stavební proluky. V uvedeném omezení stěžovatel spatřoval excesivní zásah do svého vlastnického práva, neboť zařazení území do stabilizovaných ploch pro něj fakticky znamená stavební uzávěru, kterou považoval za zjevně neproporcionální.

[24] Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu 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).

[25] 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 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).

[26] Pro přezkum zákonnosti opatření obecné povahy není rozhodný konkrétní výklad či konkrétní budoucí aplikace neurčitěho právního pojmu obsaženého v opatření obecné povahy. Již z tohoto důvodu není rozhodný konkrétní výklad neurčitěho pojmu správními orgány a rozdílná správní praxe v povolování umísťování staveb. Argumentace rozdílným rozhodováním v obdobných věcech jiných stavebníků spadá do řízení o žalobě proti rozhodnutí, které opatření obecné povahy aplikuje, nikoli do přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy. Nadto princip ochrany legitimního očekávání, resp. zásada materiální rovnosti nemá absolutní hodnotu a může být omezena jinými zásadami, zejména zásadou zákonnosti. I pokud by tedy ve stěžovateli namítaných případech správní orgány nezákonně rozhodly o umístění staveb v rozporu s územním plánem z důvodu chybného výkladu neurčitěho právního pojmu *proluka*, nepředstavovala by tato skutečnost důvod pro budoucí následování tvrzené nežádoucí nezákonné správní praxe v nyní posuzované věci.

[27] Krajský soud se při posuzování odlišné správní praxe při aplikaci územního plánu (včetně výkladu pojmu *proluka*) ztotožnil se správními orgány, a posuzoval věc zcela v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z řady rozsudků lze poukázat např. na výše zmiňovaný rozsudek č. j. 3 As 234/2022-29, který posuzoval zákonnost dotčeného § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice ve světle vznesené námítky nejednoznačnosti a nekonkrétnosti užití výrazu „*proluka*“ a dále ve světle s tím související námítky, že orgány územního plánování si „*obsah územního plánu vykládají na základě svého vlastního uvážení*“, a rovněž, že § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice „*výstavbu ve stabilizovaném území nezákonným způsobem zužuje či omezuje pouze na stávající proluky, ačkoliv § 5 odst. 5 v rozporu s tím naopak nevylučuje zástavbu i dalších pozemků nacházejících se dle OZV ve stabilizovaném území města Pardubice*“. Z uvedeného rozsudku vyplynulo, že užití výrazu „*proluka*“ nečiní územní plán žádným způsobem závadný a stejně tak nemůže být důvodem jeho zrušení ani aplikace územního plánu správními orgány v konkrétním případě, neboť právě aplikace územního plánu v konkrétním případě vyústí v rozhodnutí správního orgánu, které je samo způsobilým předmětem soudního přezkumu zákonnosti.

[28] V rozsudku ve věci č. j. 5 As 312/2022-30 Nejvyšší správní soud vysvětlil, že stavební záměry musejí být v souladu s veškerými regulativy územního plánu, nikoli pouze s těmi, které si selektivně vyberou žadatelé o územní rozhodnutí. Krajský soud tím reagoval na obdobné námítky, které stěžovatel nyní vznesl stran tvrzené nedostatečnosti systematického výkladu textové části územního plánu. Ačkoliv je § 3 odst. 3 textové části územního plánu definičním ustanovením, obsahuje rovněž závaznou regulaci citovanou výše, z níž správní orgány i krajský soud správně vycházely. Skutečnost, že stěžovatel spatřuje v údajném malém množství stavebních proluk ve městě nedostatek územního plánu vedoucí k faktické stavební uzávěře, je jeho subjektivním přesvědčením. Nepředstavuje však důvod, pro který by správní orgány a následně soudy měly přistoupit k rozšiřujícímu výkladu pojmu stavební *proluka*, který by se tím stal pojmem bezobsažným a všeobíhajícím pouze proto, aby vlastníci dotčených pozemků mohli bez omezení uplatňovat svá vlastnická práva. Dle Nejvyššího správního soudu je naopak legitimní přístup územních samospráv, které se tímto způsobem pokouší minimalizovat zásahy do stabilizovaných ploch a stavební činnost v zastavěném území obce směřovat do ploch určených k přestavbě.

pokračování

[29] K námitce neproporcionality a zásahu do vlastnických práv je nutno uvést, že není sporu o tom, že zahrnutí území do stabilizovaných ploch jistě vlastníky pozemků omezí a výstavba bude ztížena. Uvedené je však očekávaným důsledkem takového zařazení. Jak přitom plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53: „... v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území.“ Zařazení do stabilizovaných ploch tedy není třeba v těchto případech v textové části územního plánu odůvodňovat. Pokud je dle územního plánu pozemek považován za stabilizovanou plochu a jeho skutečný stav má zůstat beze změn, a stěžovatel s takovým využitím souhlasil (popř. nesouhlasil, ale nijak nezpochybňoval fakt, že byl určitým způsobem doposud využíván), nemůže se svým návrhem na zrušení územního plánu uspět. Nejvyšší správní soud již judikoval, že územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku (srov. rozsudky ze dne 19. 5. 2011 č. j. 1 Ao 2/2011-17 a ze dne 8. 2. 2012 č. j. 6 Ao 8/2011-74). Je-li tedy v územním plánu určitá plocha označena jako stabilizovaná a vlastník pozemku nepodal proti návrhu územního plánu námitky, soudní přezkum územního plánu v části týkající se jeho pozemku se v takovém případě omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu se skutkovým stavem. K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit.

[30] V projednávané věci stěžovatel nijak nepopíral dosavadní využití pozemku – zeleň, který se nachází ve vnitrobloku budov. Odpůrce tak nijak nemohl zasáhnout do práv stěžovatele zařazením daného pozemku do stabilizovaných ploch. Krajský soud správně upozornil stěžovatele, že proti územnímu plánu nevznesl žádné námitky a tím značně omezil incidenční přezkum. Na uvedeném nemůže nic změnit to, že není postaveno na jisto, zda se stěžovatel mohl tohoto řízení účastnit, resp. zda mu v době schvalování územního plánu svědčilo vlastnické právo k předmětnému pozemku (stěžovatel v kasační stížnosti zmínil, že kdyby býval mohl námitky podat, právní úprava byla odlišná od současné právní úpravy), nebo jej nabyt až v průběhu následujících let. Ať by byla situace jakákoliv, nic by to nezměnilo na tom, že podstatný je skutečný stávající stav, který setrval neměnný, neboť důsledky pasivity (případného) právního předchůdce na jeho nástupce plně dopadají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014 č. j. 7 As 186/2014-49). Odpůrce se ve stanovené lhůtě nedozvěděl právem předvídaným způsobem o tom, že vlastník pozemku s danou úpravou nesouhlasí. V případě stabilizovaných ploch územní plán zpravidla stanovuje určitá omezení tak, aby se výstavba či jiné změny ve způsobu užívání pozemků vyžadující přivolení stavebního úřadu nedostávaly do rozporu se stávajícím, územním plánem fixovaným, způsobem užívání dané plochy.

[31] Jak již bylo shora uvedeno, v případě zařazení určitého území do stabilizovaných ploch, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších

závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že pokud byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, a poté je navrhuje zrušit, značně to omezuje rozsah soudního přezkumu (srov. rozsudek ze dne 21. srpna 2020, č. j. 6 As 270/2019-38). Soud v takovém případě nezkoumá, zda je omezení plynoucí z přijaté právní regulace proporcionální. Žalobní námitky o absenci proportionality zásahu do vlastnického práva v takových případech nebudou úspěšné. Důkazní břemeno stran zpochybnění zařazení do stabilizovaného území leží na stěžovateli, který byl při přijímání územního plánu pasivní. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud naopak dotčená osoba námitku včas podá, situace se obrací, neboť pořizovatel musí již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění.

[32] Výše uvedenou optikou Nejvyšší správní soud nemůže než přisvědčit postupu odpůrce i krajského soudu. Stěžovatel (ani jeho případný právní předchůdce) nepodal proti návrhu územního plánu námitky. Stěžovatel nevytýkal odpůrci v návrhu na zrušení části územního plánu podaném ke krajskému soudu, že by snad stanovil stabilizované plochy v rozporu s podklady, které měl při přípravě územního plánu k dispozici. Pouze trval na tom, že stanovení stabilizovaných ploch v takovém rozsahu je neproporcionální, omezuje vlastnické právo a dává správním orgánům prostor pro libovůli k aplikaci pojmu *proluka*.

[33] Je třeba zopakovat, že stejně jako u návrhových ploch i zde platí, že proportionalitou územního plánu se soud může zabývat pouze tehdy, pokud navrhovatel vznesl v tomto směru včas námitky a umožnil odpůrci, aby se k nim v odůvodnění územního plánu vyjádřil. To se v daném případě nestalo, a správní soudy tak nemohou jako první vést po výtce samosprávné úvahy na téma, co je a co není pro obec nezbytné (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 270/2019-38). Jestliže krajský soud vyslovil i přesto názor na přiměřenost omezení plynoucích ze „zakonzervování“ pozemku, činil tak nad rámec nutného odůvodnění. Z tohoto důvodu se i zdejší soud pouze stručně vyjadřuje k proportionalitě zařazení území do stabilizovaných ploch a omezení z toho plynoucích. Stěžovatel namítá zejména nucenou stabilitu plochy ve smyslu její neměnnosti a možnosti (nutnosti) stavět pouze na místech tomu určených. Považoval ji za příliš stabilizovanou ve smyslu brzdění rozvoje výstavby. Ani Nejvyšší správní soud neshledává nepřiměřeným omezení, které umožňuje pouze dostavbu proluk a změnu využití již zkolaudovaných staveb, neboť právě to je podstatou funkce stabilizované plochy. Ty se zpravidla v územním plánu objevují tam, kde obec nepředpokládá další výrazný rozvoj, ani jej nevyžaduje. Takový zásah bývá kompenzován tzv. plochami rozvoje, které jsou naopak k funkčnímu rozvoji určeny. Sám odpůrce upozornil na existenci oblastí, která je možno k tomuto účelu využít a stěžovatel tuto skutečnost nijak nespороval.

[34] K určení toho, zda vymezením stabilizovaných ploch došlo k excesivnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatele s absurdními důsledky lze toliko uvést, že stanovení

pokračování

stabilizovaných nemůže z povahy věci vlastnickému právu bez dalšího ustoupit, neboť obdobných nároků by se pak mohl dovolávat každý vlastník jakéhokoliv pozemku zařazeného do stabilizovaných ploch. Je nutno připomenout, že vlastnické právo má své meze, v nichž je možné jej uplatňovat. Uvedený princip se projevuje o to více v územně plánovacích řízeních, v nichž bývají limity vlastnického práva stanoveny. Ani uplatňování veřejné moci však nemůže být svévolné. Se stěžovatelem lze souhlasit toliko v tom, že skutečnost, že nepodal námitky do schvalovacího procesu, mu nebrání v podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Nepodání námitek však limituje samotný rozsah přezkumu. Přitom lze dodat, že sledovaným cílem ochrany při stanovení stabilizovaných ploch je zájem na zachování urbanistického a architektonického pojetí města. To neznamená, že chráněny mají být pouze památky, nýbrž i charakter okolní zástavby jako celek a zájem na zachování určité struktury, množství budov a stávajícího stavu jako celku. S tím souvisí i nutná aplikace rovněž § 5 odst. 5, případně § 6 územního plánu, které na napadené ustanovení územního plánu navazují a doplňují jej. Případný stavební záměr ve stabilizovaném urbanizovaném území může být realizován pouze za současného splnění podmínek stanovených těmito ustanoveními územního plánu. Podstatné je též to, že se jedná o ústavně zaručené právo města jako územně samosprávné jednotky na vlastní územní autonomii, která je vyjádřena právě územním plánem. Stanovení stabilizovaných ploch je součástí realizace ústavně zaručeného práva odpůrce a ten nepochybil, pokud část území města Pardubice do těchto ploch zařadil.

[35] Lze jen dodat, že pokud stěžovatel sám tvrdil, že v určitých jiných případech byly stavební záměry ve stabilizovaných plochách povoleny, pak sám popírá svá tvrzení, že se fakticky jedná o stavební uzávěru, a že by bylo pro výstavbu třeba změnit územní plán, aby se tak vytvořily plochy pro funkční přestavbu. Je zcela pochopitelné, že výstavba v širším centru statutárního města, kde je zájem na citlivé regulaci a na zachování urbanistické koncepce zcela žádoucí, bude určitým způsobem omezena. Stěžovatelovo tvrzení, že je stavební záměr nutno „předschválit“ a vymezit území k funkční přestavbě, nemá oporu v dosavadních zjištěních. Územní plán je koncepční dokument, který stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán neřeší území účelově, ale koncepčně, čímž zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani poslední námitce, dle níž byl z územně plánovacího nástroje textací § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice vytvořen nástroj povolovací.

[36] Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a judikatuře. Nejvyšší správní soud neshledal v napadeném rozsudku ani žádné jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti (srov. např. § 109 s. ř. s.). Z uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel neměl ve věci úspěch,

a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2025

David Hipšr
předseda senátu