



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **ARISTOKRATY HOTELY s.r.o.**, IČ 25237365, se sídlem Praha 10, Na Výsluní 201/13, zastoupené Mgr. Michalem Burešem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Bělehradská 1042/14, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) KV BYTINVEST a.s., IČ 27980014, se sídlem Praha 5, Na Císařce 3224/28, zastoupené JUDr. Tomášem Ficnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovy Vary, Bělehradská 1042/14; 2) Statutární město Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 21, zastoupené Mgr. Pavlem Grünerem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Dr. Davida Bechera 1177/26; 3) Hálkův vrch s.r.o., IČ 28018109, se sídlem Karlovy Vary, Loketská 344/12, zastoupené JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Polská 4; 4) Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 10, Přípotoční 300/12, 5) F. W., 6) H. W., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2014, č. j. 30 A 23/2012 - 250,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2014, č. j. 30 A 23/2012 - 250, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Průběh dosavadního řízení**

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 14. 2. 2012, č. j. 3/SÚ/12-5 (dále též „rozhodnutí žalovaného“) a rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 29. 9. 2011, sp. zn. SÚ/12969/09/Lu-328.3 (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým bylo k žádosti společnosti KV BYTINVEST a.s. rozhodnuto o umístění stavby „Bytový dům, Hálkův vrch – Karlovy Vary“ na pozemku parc. č. 181, 182, 183 v k. ú. Karlovy Vary, se stavbou přípojek a přeložek sítí technického vybavení, komunikací, sjezdem, sadovými a terénními úpravami parc. č. 125/1, 165, 166, 173, 174, 180, 2013 v k. ú. Karlovy Vary (dále též „Stavba bytového domu“).

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, v níž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný pochybil, pokud se některými jejími námitkami věcně nezabýval; dále nezákonnost doručení napadeného rozhodnutí formou veřejné vyhlášky; porušení rovnosti práv účastníků řízení rozdílným způsobem doručování rozhodnutí; nesplnění podmínky dané ustanovením § 9 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb., neboť rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje informaci o vzdálenosti Stavby bytového domu od staveb sousedních; rozpor s limity prostorového využití území Územního plánu města Karlovy Vary; porušení čl. 32 odst. 3 obecně závazné vyhlášky č. 1/2000, o závazných částech Územního plánu města Karlovy Vary, se změnami a doplňky vyplývajícími z obecně závazných vyhlášek města Karlovy Vary č. 1/2004 a č. 13/2006 (dále též jen „Vyhláška“), týkající se zákazu zastavovat plochy kvalitní nebo veřejné zeleně a nezákonnost rozhodnutí o výjimkách, která tvořila podklad pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud z výše uvedených námitek shledal důvodnou jedinou žalobní námitku, a to, že pro umístění Stavby bytového domu ve stabilizovaném území platí limity prostorového využití území upravené v čl. 41a Vyhlášky. Skutečnost, že otázka splnění limitů prostorového využití území dle čl. 41a Vyhlášky nebyla ve vztahu ke Stavbě bytového domu řešena, způsobila dle krajského soudu nezákonnost napadeného rozhodnutí a správní orgány se uvedenou otázkou budou muset zabývat v novém řízení. S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## II. Obsah kasační stížnosti

Rozsudek krajského soudu stěžovatel napadl z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

V kasační stížnosti stěžovatel konkrétně namítá nesprávné posouzení otázky souladu záměru žadatele (Stavby bytového domu) s vydanou územně plánovací dokumentací. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že navrhovaná Stavba bytového domu, která má být umístěna ve stabilizovaném území a ve smíšeném území lázeňství, musí splňovat limity prostorového využití území uvedené v čl. 41a Vyhlášky.

Vyhláška, resp. Územní plán města Karlovy Vary (dále též jen „Územní plán“), jsou koncipovány tak, že jsou rozděleny do 8 částí. Pro posouzení daného případu je důležitá zejména část II., III. a IV. Vyhlášky. Část II. „Regulace funkčního uspořádání území“ se zabývá především funkčním uspořádáním území, jeho regulací a regulací funkčního využití území [např. polyfunkční území základní tvoří: území bydlení městského typu (Bm), území lázeňství (L), smíšené území lázeňství (Sl) atd.]. Část III. se zabývá členěním území z hlediska rozsahu změn struktury zástavby a funkčního využití pozemků a objektů (území stabilizovaná, přestavbová, rozvojová a zvýšených nároků na výstavbu). Část IV. „Regulace prostorového využití území“ se zabývá zejména stanovením limitů prostorového využití území z hlediska maximálního procenta zastavění

pokračování

pozemku, minimálního procenta ozelenění pozemku, maximální podlažnosti atd. Každá z částí II. III. a IV. tak stanovuje zásady uspořádání území z jiného hlediska (regulace funkce, struktura zástavby, regulace prostoru). Tyto části mají vůči sobě rovné postavení a nejsou si vzájemně ustanovenými zvláštními či obecnými. Každé území dle části II. se může nacházet ve všech územích dle části III. Např. smíšené území lázeňství se může nacházet v území stabilizovaném, přestavbovém, rozvojovém a zvýšených nároků na výstavbu. Každý konkrétní záměr, který má být v územním řízení posouzen ve smyslu § 90 písm. a) stavebního zákona, je tedy třeba posoudit z hlediska regulace funkce (část II.), pak z hlediska struktury zástavby (část III.) a nakonec, vyžaduje-li to druh území podle struktury zástavby, podle regulace prostoru (část IV.).

K vzájemnému vztahu částí III. a IV. Vyhlášky stěžovatel dále uvádí, že Vyhláška č. 1/2000 stanovovala v čl. 34 z hlediska požadavků na regulaci prostorového využití území čtyři druhy území: stabilizované, přestavbové, rozvojové a území zvýšených nároků na výstavbu. Čl. 41a „Limity prostorového využití“ v odst. 1 pak upravoval, že hodnoty limitů prostorového využití území stanovené touto vyhláškou jsou závazné pro území rozvojové a přestavbové, pokud není v čl. 36 a 37 Vyhlášky stanoveno jinak. Čl. 36 „Přestavbové území“ problematiku limitů prostorového využití území řešil v odst. 3 následujícím způsobem: „*Nové stavby a rozsáhlé změny stávajících staveb v přestavbovém území musí splňovat limity prostorového využití území. Jejich hodnoty stanovené územním plánem mohou být upřesněny projednanou urbanistickou studií nebo regulačním plánem, který je nejméně ve fázi schváleného souborného stanoviska.*“ Čl. 37 „Rozvojové území“ v odst. 4 obsahoval následující úpravu: „*Nové stavby a změny stávajících staveb v rozvojovém území musí splňovat limity prostorového využití území. Jejich hodnoty stanovené územním plánem mohou být upřesněny projednanou urbanistickou studií nebo regulačním plánem, který je nejméně ve fázi schváleného souborného stanoviska.*“ V čl. 35 „Stabilizované území“ byla problematika limitů prostorového využití území řešena v odst. 3 takto: „*Nové stavby a změny staveb ve stabilizovaném území musí splňovat limity prostorového využití území. Jejich hodnoty odvodí orgán územního plánování z převažující okolní zástavby nebo z projednané urbanistické studie. V městské památkové zóně odvodí orgán územního plánování jejich hodnoty v souladu s orgánem státní památkové péče.*“ V odst. 5 pak bylo stanoveno, že „*nové stavby a změny staveb na území městské památkové zóny nesmí překročit limit maximální podlažnosti 6*“. Čl. 38 „Území zvýšených nároků na výstavbu“ problematiku limitů prostorového využití území neřešil vůbec.

Vyhláška č. 1/2000 byla ohledně limitů prostorového využití území změněna a doplněna Vyhláškou č. 1/2004 tak, že odst. 1 čl. 41a byl zrušen. Odst. 3 čl. 36 byl nahrazen zněním: „*Nové stavby a rozsáhlé změny stávajících staveb v přestavbovém území musí splňovat limity prostorového využití území dle této vyhlášky.*“ Odst. 4 čl. 37 byl nahrazen tímto zněním: „*Nové stavby a změny stávajících staveb v rozvojovém území musí splňovat limity využití území dle této vyhlášky.*“ Odst. 3 čl. 35 („*Nové stavby a změny staveb ve stabilizovaném území musí splňovat limity prostorového využití území. Jejich hodnoty odvodí orgán územního plánování z převažující okolní zástavby nebo z projednané urbanistické studie. V městské památkové zóně odvodí orgán územního plánování jejich hodnoty v souladu s orgánem státní památkové péče.*“) a odst. 5 čl. 35 byly zrušeny. V čl. 38 nebylo řešení limitů prostorového využití území doplněno. Z výše uvedeného dle stěžovatele vyplývá, že před nabytím účinnosti Vyhlášky č. 1/2004 ani poté nemusely nové stavby a změny staveb ve stabilizovaném území splňovat limity prostorového využití území stanovené Územním plánem, resp. Vyhláškou. Ani Vyhláška č. 13/2006, kterou byla změněna Vyhláška č. 1/2000, ve znění Vyhlášky č. 1/2004, nestanovuje, že by ve stabilizovaném území bylo nutné dodržet limity prostorového využití území stanovené Územním plánem, resp. Vyhláškou.

Stanovení limitů prostorového využití území (maximální procento zastavění pozemku, minimální procento ozelenění pozemku, maximální podlažnost, atd.) upravuje čl. 41a Vyhlášky. Pro jednotlivé druhy území a ploch se zde stanovují konkrétní hodnoty jednotlivých limitů prostorového využití území. Již Vyhláška č. 1/2000 v čl. 41a odst. 1 stanovila, „*že hodnoty limitů*

*prostorového využití území stanovené touto vyhláškou jsou závazné pro území rozvojové a přestavbové, pokud není v čl. 36 a 37 této vyhlášky stanoveno jinak“.* Vyhláškou č. 1/2004 byla Vyhláška č. 1/2000 změněna a doplněna tak, že odst. 1 čl. 41a byl zrušen a povinnost splnění limitů prostorového využití území dle této vyhlášky, tzn. dle čl. 41a, byla zakotvena přímo do čl. 36 pro přestavbové území a do čl. 37 pro území rozvojové. Z uvedeného dle stěžovatele plyne, že limity prostorového využití území stanovené v čl. 41a Vyhlášky musí být sice dodrženy ve všech vyjmenovaných funkčních územích (Bm, Bč, Bv, Sc, Sm, Sl, R atd.), ale jen v území, které je Územním plánem označeno jako přestavbové nebo rozvojové, nikoliv stabilizované. Při jiném výkladu by požadavek na splnění limitů prostorového využití území stanovený v čl. 36 a 37 ztratil smysl. Z čl. 36 Vyhlášky je navíc zřejmé, že „*stabilizované území je územním plánem vymezené polyfunkční území nebo monofunkční plocha, ve které se struktura zastavění a funkční využití nebude podstatně měnit“.* V takovém území nelze dle názoru stěžovatele z důvodu charakteru stávajícího zastavění limity prostorového využití území taxativně stanovené ve Vyhlášce aplikovat.

Závěr, dle kterého při umístování stavby do stabilizovaného území nemusí tato stavba splňovat limity prostorového využití území dle Vyhlášky, je dle stěžovatele logický i s přihlédnutím k tomu, že z textové části změny Územního plánu města Karlovy Vary č. A/99/5 vyplývá, že důvodem jejího pořízení bylo mj. to, že limity prostorového využití území nelze aplikovat na stavební pozemky v území historické stávající zástavby, kdy důvodem jsou objektivní prostorové podmínky a nutnost zachovat historicky vzniklé stavební uspořádání nebo charakter zastavění.

Žalobcem namítaná územně plánovací informace ze dne 17. 2. 2012, která se týká posuzování staveb ve stabilizovaném území dle územního plánu, je pro účely předmětného soudního řízení jako důkaz irelevantní. Pro předmětné řízení tato informace nebyla závazným ani jiným podkladem, jehož obsahem by byl správní orgán I. stupně a žalovaný vázán, byla vydána až po vydání rozhodnutí žalovaného a platila pouze rok ode dne jejího vydání.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

Žalobkyně ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku považuje za dostatečné, úplné a srozumitelné a závěr krajského soudu o platnosti prostorových limitů využití území pro všechny typy území považuje za správný.

Nad rámec výše uvedeného žalobkyně vyjadřuje nesouhlas s právním názorem krajského soudu ohledně nemožnosti věcného přezkumu některých jejích námitek vznesených v územním řízení. Dle názoru žalobkyně není osoba, která je účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jednoznačně limitována rámcem námitek, které bezprostředně souvisí s dotčením na její právech, jak stanoví § 89 odst. 4 stavebního zákona. Postavení žalobkyně v předchozím správním řízení nelze považovat za „*doblížitele na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů“*, či „*obecného ochránce veřejného zájmu plnícího roli ombudsmana územního řízení“*, přesto má dle žalobkyně správní orgán povinnost projednat námítky, kterými účastník správní orgán na nezákonnost upozorní, resp., o nichž se správní orgán při své činnosti dozví. V předchozím správním řízení tak žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem, když se některými námítkami žalobkyně odmítl věcně

pokračování

zabývat a krajský soud při rozhodování o žalobě pochybil, když tyto námitky neshledal důvodnými.

S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

#### IV. Vyjádření zúčastněných osob ke kasační stížnosti

Společnost Hálkův vrch s.r.o. [dále též „osoba zúčastněná ad) 3“] se s kasační stížností stěžovatele ztotožňuje, když veškeré žalobní námitky žalobkyně považuje za nedůvodné.

Osoba zúčastněná ad) 3 především vyjadřuje svůj nesouhlas s právním názorem krajského soudu, že pro umístění stavby ve stabilizovaném území dle čl. 35 Vyhlášky platí limity prostorového využití území dle čl. 41a Vyhlášky. Čl. 41a Vyhlášky nelze dle jejího názoru považovat za ustanovení speciální k čl. 35, což vyplývá ze struktury, smyslu a historického kontextu daného ustanovení. Na obecnou část II. navazuje část IV., která v čl. 41a upravuje limity prostorového využití území. Odst. 8 čl. 41a stanoví pro smíšené území lázeňství následující limity: maximální zastavění pozemku 40 %, minimální ozelenění pozemku 50 %, maximální podlažnost 4.

Ze struktury daného ustanovení a z logiky věci je podle osoby zúčastněné ad) 3 zřejmé, že uvedené limity nelze shodně aplikovat pro smíšené území lázeňství nacházející se v různých typech území dle části III. Vyhlášky. Limity lze na smíšené území lázeňství aplikovat v případech, pokud se nacházejí v území přestavbovém nebo rozvojovém, kde je dostatek nezastavěného prostoru pro dodržení např. 40 % zastavěnosti plochy. Těžko lze uvedené limity dodržet ve stabilizovaném území a v území zvýšených nároků na výstavbu, kde se nejčastěji zastavují proluky v řadových zástavbách historických center měst apod. Proto se ve stabilizovaném území a v území zvýšených nároků na výstavbu neaplikují limity prostorového využití a takové případy se vždy posuzují individuálně.

Na podporu své argumentace osoba zúčastněná ad) 3 uvádí obvyklou situaci v centru Karlových Varů, kde je potřeba zastavit pozemek o výměře 400 m<sup>2</sup> v rámci již stojící řadové zástavby domů o 6 nadzemních a jednom podzemním podlaží ve stabilizovaném území smíšeného území lázeňství. Pokud by zde existovala povinnost aplikovat limity dle § 41 odst. 8 Vyhlášky, bylo by možné proluku zastavit pouze ze 40 %, tj. nově postavený dům by odpovídal cca 30 % masy sousedních domů, což by z hlediska estetického, funkčního a z hlediska ochrany památek bylo velmi problematické. Nebylo by ani možné postavit stejně vysoký dům s domy stojícími v nejbližším okolí, neboť počet poschodí je v čl. 41a odst. 8 Vyhlášky limitován počtem 4. S ohledem na převážně skalnaté podloží samotného centra Karlových Varů je rovněž nemyslitelné dodržet minimální ozelenění plochy 50%, protože zeleň není kam vysadit a takovou zeleň ani není možné udržovat. Z tohoto důvodu je v části III. Vyhlášky, která je v poměru speciálním k obecné části II. a IV., vždy konkrétně u každého typu území uvedeno, zda tento typ podléhá či nepodléhá limitům dle § 41a Vyhlášky. Neobsahuje-li čl. 35 Vyhlášky konkrétní povinnost, aby nová zástavba ve stabilizovaném území splňovala limity v čl. 41a, je nutné absenci konkrétního odkazu na limity prostorového využití dle čl. 41a Vyhlášky vykládat tak, že u stabilizovaného území není nutné tyto limity dodržet, neboť to ve většině případů není ani technicky proveditelné. Umístování staveb ve stabilizovaném území a v území zvýšených nároků na výstavbu je nutno posuzovat vždy individuálně, a to s ohledem na okolní zástavbu a konkrétní podmínky případu. Limity prostorového využití budou v těchto případech stanoveny

individuálně orgánem územního plánování. Stejný výklad lze dle osoby zúčastněné ad) 3 dovodit i historickým srovnáním novelizací právní normy.

S ohledem na výše uvedené krajský soud přehlédl, že neuvedení prostorových limitů u stabilizovaného území má hlubší význam a že umístování staveb ve stabilizovaném území probíhá ve zcela odlišném individuálním režimu. Jedná se přitom o praxi obvyklou nejenom v Karlových Varech, ale i v dalších městech (viz např. Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy, kde se v oddílu 8 uvádí, že u stabilizovaného území, na rozdíl od území rozvojového a transformačního, není míra využití území stanovena a posuzuje se individuálně).

Krajský soud podle osoby zúčastněné ad) 3 také nesprávně vyložil čl. 36 odst. 4 Vyhlášky, který zcela konkrétně navrhovanou Stavbu bytového domu z limitů prostorového využití území vyjímá. Území dotčené Stavbou bytového domu bylo původně přestavbové. Z usnesení zastupitelstva města Karlovy Vary ze dne 1. 2. 2000 vyplývá, že zastupitelstvo schválilo návrh změny územního plánu č. A/99/1,2,3,5, kdy změna č. A/99/5 v části A řeší změnu přestavbových území na území stabilizovaná (týká se projednávaného případu). Krajský soud v podstatě bez odůvodnění na projednávaný případ čl. 36 odst. 4 Vyhlášky neaplikoval, ačkoliv se uvedený článek daného případu týká.

Další osobou zúčastněnou na řízení, která podala vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele je Statutární město Karlovy Vary [dále též „osoba zúčastněná ad) 2“]. Ve svém podání osoba zúčastněná ad) 2 vyjadřuje svůj nesouhlas s názorem žalovaného a nadále trvá na svém stanovisku, že limity prostorového využití území se vztahují i na napadené rozhodnutí žalovaného. Osoba zúčastněná ad) 2 dále uvádí, že již v průběhu správního řízení namítala, že je povinností obce uplatňovat ve stavebním řízení námitky za účelem ochrany zájmů obce a jejích občanů, a to včetně zájmu na ochranu majetku obce, přičemž upozornila na skutečnost týkající se absence právního titulu, z něhož by vyplývalo oprávnění stavebníka k užívání pozemků parc. č. 181, 182 a 183, jež měly být zamýšlenou Stavbou bytového domu dotčeny. Stavebník disponoval pouze nájemní smlouvou k uvedeným pozemkům, a to na dobu určitou do 1. 3. 2014.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná oprávněná osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost soud shledal důvodnou.

Zásadní a také jedinou kasační námitkou je v posuzované věci tvrzené nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že navrhovaná Stavba bytového domu, která má být umístěna ve stabilizovaném území, musí splňovat limity prostorového využití území uvedené v čl. 41a Vyhlášky.

pokračování

Krajský soud při posuzování sporné právní otázky dospěl k následujícím závěrům: „Znění čl. 35 Územního plánu upravujícího stabilizované území sice neobsahuje žádné ustanovení, které by stanovovalo limity jeho prostorového využití (jinak je tomu v případě přestavbového, resp. rozvojového území, kde v čl. 36 odst. 3, resp. 37 odst. 3 je výslovně uvedeno, že nové stavby a rozsáhlé změny stávajících staveb v těchto územích musí splňovat limity prostorového využití dle této vyhlášky), ale pro smíšené území lázeňství („SL“) jsou limity jednoznačně stanoveny v čl. 41a Územního plánu.

Podle čl. 35 odst. 1 Územního plánu je stabilizované území územním plánem vymezené polyfunkční území nebo monofunkční plocha, ve které se struktura zastavení a funkční využití nebude podstatně měnit. Podle čl. 36 odst. 1 Územního plánu je přestavbové území územním plánem vymezené (v současnosti již převážně zastavěné) polyfunkční území nebo monofunkční plocha, ve kterém může dojít k výraznějším změnám struktury zástavby nebo funkčního využití celku nebo jeho částí.“

Logickým výkladem obou citovaných ustanovení nešlo dle krajského soudu dojít k jinému závěru, „než že na strukturu zastavení ve stabilizovaném území bylo již v době zahájení územního řízení nutné klást vyšší nároky, než v případě území přestavbového. Umístění Stavby do stabilizovaného území bez jakýchkoliv limitů prostorového využití by bylo v rozporu s podstatou územního plánu a jeho cíli. Ustanovení čl. 41a Územního plánu je tak zapotřebí považovat za ustanovení speciální pro případ umístění stavby do smíšeného území lázeňství v oblasti stabilizovaného území (což je případ umístěvané Stavby). Naopak, neexistenci limitů plynoucí ze znění čl. 36 odst. 4 Územního plánu tak lze aplikovat maximálně pro případy, kdy tam uvedenými změnami Územního plánu (A98/5.1 až 6/2004) došlo k „přeřazení“ území z přísnějšího do méně přísného. To, že otázka limitů daných čl. 41a Územního plánu nebyla ve vztahu ke Stavbě řešena, způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí a správní orgány se budou muset touto otázkou v novém řízení zabývat.“

V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že závěry krajského soudu o aplikaci čl. 41a Vyhlášky správné nejsou.

Územní plán představuje základní koncepční dokument řízení územního rozvoje obce, který je v podstatné míře zaměřen na urbanistickou koncepci a stanovení funkčního a prostorového využití ploch a jejich vzájemného uspořádání. Jednotlivé limity prostorového využití území (např. maximální procento zastavení pozemku, maximální podlažnost, výšková regulace) ani jejich konkrétní hodnoty jako součást urbanistické koncepce územních plánů obcí nejsou právní úpravou unifikovány. Řízení územního rozvoje obcí prostřednictvím regulativů prostorového využití území a jejich konkrétních hodnot je právní úpravou svěřeno zastupitelstvu obce, do jehož kompetence právě vydání územního plánu náleží.

Obecně závazná vyhláška města Karlovy Vary č. 1/2000, o závazných částech územního plánu města Karlovy Vary, ve znění obecně závazných vyhlášek města Karlovy Vary č. 1/2004 a č. 13/2006, upravuje regulativy funkčního a prostorového uspořádání území v části II., III. A IV. Část II. „Regulace funkčního uspořádání území“ obsahuje úpravu regulativu funkčního využití území, kdy územní plán vymezuje základní a specifické polyfunkční území a monofunkční plochy. Pro každé polyfunkční území a monofunkční plochu je stanovena funkce a druhy staveb a zařízení, které je v ploše nebo území možno umístit (např. v území bydlení městského typu (Bm) je přípustné umístit bytové domy, kulturní, církevní, sportovní, sociální a zdravotnická zařízení a zařízení školství, atd.). Část III. „Členění území“ rozlišuje území řešené územním plánem na stabilizované, přestavbové, rozvojové a území zvýšených nároků na výstavbu z hlediska rozsahu předpokládaných změn ve struktuře zástavby a funkčním využití území. Část IV. „Regulace prostorového využití území“ pak pro regulaci prostorového využití území stanoví následující limity: maximální procento zastavení pozemku, minimální procento ozelenění pozemku, koeficient podlažní plochy, koeficient obestavěného prostoru a maximální podlažnost.

Čl. 41a Vyhlášky upravující konkrétní regulaci prostorového využití území je nutno interpretovat zejména v kontextu s částí III. Vyhlášky, která člení jednotlivé území řešené územním plánem na území stabilizované, přestavbové, rozvojové a území zvýšených nároků na výstavbu. Dle čl. 35 odst. 1 Vyhlášky je stabilizované území územním plánem vymezené polyfunkční území nebo monofunkční plocha, ve které se struktura zastavění a funkční využití nebude podstatně měnit. Odst. 2 citovaného ustanovení pak upravuje, že ve stabilizovaném území je možno stavby a zařízení umisťovat – to znamená povolovat, povolovat jejich změny a povolovat změny jejich užívání – a rozhodovat o změně využití území – jen pokud jejich nová funkce odpovídá požadavkům vyhlášky. Čl. 35 Vyhlášky pro umisťování staveb a zařízení ve stabilizovaných územích územního plánu činí závazným regulativ funkčního uspořádání území upravený v části II. Vyhlášky (funkce a druh staveb a zařízení) a dále v definici stabilizovaného území obsahuje obecné koncepční východisko pro regulativ prostorového uspořádání území, a to, že struktura zastavění se již nebude podstatně měnit.

Čl. 35 odst. 1 Vyhlášky tak obsahuje obecné koncepční východisko, které je nutné respektovat při umisťování nové stavby do již stabilizovaného území („*stabilizované území je územním plánem vymezené polyfunkční území nebo monofunkční plocha, ve které se struktura zastavění a funkční využití nebude podstatně měnit*“). Při záměru umístit do již stabilizovaného území novou stavbu (v daném případě se navíc jedná o objemově výraznou Stavbu bytového domu) se tak při posouzení souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací posuzuje otázka, zda se předmětnou Stavbou bytového domu nebude struktura zastavění podstatně měnit.

Skutečnost, že v daném případě Územní plán konkrétní limity prostorového využití území pro novou stavbu ve stabilizovaném území nestanoví, tedy neznámá, že pro nové stavby umisťované do již stabilizovaného území vůbec žádné limity prostorového využití (mimo obecného koncepčního východiska) neexistují.

Lze tedy konstatovat, že nestanovuje-li územní plán pro stabilizované území v čl. 41a Vyhlášky konkrétní limity prostorového využití území, je při umisťování nové stavby do stabilizovaného území nutné brát ohled na souvislosti a charakter okolní zástavby a regulaci odvozovat od ní. Limity využití území je přitom třeba vykládat v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Pro úplnost zdejší soud ke kasační stížnosti stěžovatele uvádí, že z územně plánovací informace ze dne 17. 2. 2012 krajský soud při posouzení věci v napadeném rozsudku nevycházel.

Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení o předmětné kasační stížnosti nemůže přezkoumat napadený rozsudek krajského soudu ve vztahu k argumentaci žalobkyně spočívající ve vyjádření nesouhlasu se závěrem krajského soudu o nemožnosti věcného přezkumu některých jejích námitek vznesených v územním řízení. V řízení o kasační stížnosti platí dispoziční zásada, jíž stěžovatel (zde žalovaný) stanoví meze, v nichž se Nejvyšší správní soud rozhodnutím krajského soudu následně zabývá. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti a napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumává v rozsahu uplatněných kasačních námitek. Žalobkyně byla v předcházejícím řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného procesně úspěšná a kasační stížnost proti nyní napadenému rozsudku krajského soudu nepodala.

S ohledem na dispoziční zásadu řízení o kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud v projednávané věci nevyjadřoval ani k argumentaci osoby zúčastněné ad 3) týkající se nesprávného výkladu čl. 36 odst. 4 Vyhlášky krajským soudem z důvodu, že uvedený článek zcela konkrétně navrhovanou Stavbu bytového domu z limitů prostorového využití vyjímá



pokračování

a nedostatečného odůvodnění neaplikace předmětného článku, přestože na daný případ dopadá. Projednávaná kasační stížnost stěžovatele totiž uvedené výtky neobsahuje, osoba zúčastněná ad 3) kasační stížnost proti nyní napadenému rozsudku nepodala a Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumává v rozsahu uplatněných kasačních námitek stěžovatele.

## VI. Závěr

Ze shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledal důvodnou, a proto rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v novém řízení posoudí nově žalobní argumentaci žalobkyně s ohledem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v tomto řízení. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. února 2015

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu