



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupený Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem se sídlem Prostějov, Aloise Krále 2640/10, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, tř. T. Bati 21, **za účasti:** I) městys Buchlovice, se sídlem Buchlovice, nám. Svobody 800, II) D. Z., III) J. Z., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2014, č. j. 62 A 29/2013 - 85,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2014, č. j. 62 A 29/2013 - 85, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci**

Rozhodnutím žalovaného Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, bylo změněno rozhodnutí Úřadu městyse Buchlovice, odboru výstavby (dále též „stavební úřad“), ze dne 12. 10. 2012, č. j. 1287/2011-21-D-Zam, tak, že byl změněn název „usnesení“ na „rozhodnutí“ a dále bylo z výroku rozhodnutí stavebního úřadu vypuštěno ustanovení § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“); ve zbytku bylo rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 10. 2012 zamítl žádost žalobce (dále též „stěžovatel“) o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Buchlovice.

Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil; za důvod zamítnutí žádosti stěžovatele považoval rozpor dotčené stavby s územním plánem městyse Buchlovice (dále též „územní

plán“). Prováděl-li stavební úřad v rámci řízení o dodatečném povolení stavby k důkazu výpovědi svědků, nemají tyto žádný význam pro rozhodnutí ve věci. Stavba je umístěna na pozemcích, které jsou součástí plochy Bc, která je vymezena územním plánem jako plocha pro bydlení - individuální bydlení čisté. Jde o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů územního plánu nepřipustné. S odvolacími námitkami stěžovatele se žalovaný vypořádal tak, že pro posouzení souladu stavby s územním plánem je rozhodující doba, kdy je o předmětné stavbě vedeno správní řízení, resp. kdy je o ní rozhodováno. Z projektové dokumentace vyplývá počet předmětných konstrukcí i jejich rozměry, přičemž ani skutečnost, že v dané lokalitě chovají zvířectvo jiní obyvatelé, nemůže být důvodem pro dodatečné povolení stavby umístěné v rozporu s platným územním plánem.

## II.

### Rozsudek krajského soudu

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, kterou Krajský soud v Brně výše označeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud zdůraznil, že v zásadě proti každému úkonu veřejné správy zasahujícímu do sféry práv a povinností jednotlivce se jednotlivec může domáhat soudní ochrany, na druhou stranu mu zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu. Není tedy v procesní dispozici žalobce (stěžovatele) volit, který typ ze žalob přicházejících v úvahu bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení bude iniciovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012 - 50, publ. pod č. 2752/2013 Sb. NSS). *Je-li napadený akt opatřením obecné povahy, je právním prostředkem ochrany návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ve smyslu § 101a s. ř. s.; žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. proti takovému aktu je nepřipustná.* Tento závěr podle krajského soudu koresponduje rovněž se závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, dovodil, že regulativy, které jsou materiálně opatřením obecné povahy, lze napadnout pouze návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Krajský soud se proto nezabýval otázkou zákonnosti územního plánu městyse Buchlovice a v něm stanovených regulativů, konkrétně regulativu omezujícího chov drobného zvířectva v lokalitě vymezené jako plocha bydlení - čisté bydlení individuální.

Podle krajského soudu každá stavba určitým způsobem zasáhne do stávajících poměrů, proto je úkolem stavebního úřadu (resp. žalovaného) posoudit, zda omezení je přiměřené poměrům, a zda lze spravedlivě požadovat, aby dotčení sousedé důsledky stavby snášeli. Tomu odpovídá požadavek, aby byla stavba posuzována mimo jiné s ohledem na obecné požadavky na výstavbu, které jsou obsaženy v prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu, a dále s ohledem na regulativy stanovené územním plánem (§ 111 ve spojení s § 129 stavebního zákona). Stanovení těchto požadavků a regulativů slouží k vyřešení střetu důsledků realizace konkurujících si práv sousedících vlastníků a ochraně veřejných zájmů. Tomuto požadavku dle názoru krajského soudu správní orgány obou stupňů dostály.

pokračování

Krajský soud neshledal důvodné ani ostatní žalobní námitky, neboť žalovaný se s odvolací námitkou stěžovatele, která se týkala údajné absence dostatečně přesné dokumentace staveb, vypořádal na str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaný podle krajského soudu také řádně zdůvodnil, z jakého důvodu se nezabýval případnými vadami dokazování; podle žalovaného byl nosným důvodem zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení rozpor stavby s územním plánem a k této právní otázce nemohlo dokazování výslechem svědků nic relevantního přinést.

Krajský soud neshledal ani v žalobě namítaný postup stavebního úřadu jako diskriminační, neboť za situace, v níž stěžovatel chová exotické ptactvo a pro tento chov využívá 6 poměrně velkých voliér a plechový sklad, je správný závěr správních orgánů o nepřípustnosti takové stavby v zóně čistého bydlení individuálního. Právo stěžovatele vlastnit majetek (konkrétně exotické ptactvo) nesmí nepřiměřeně zasahovat do chráněných práv ostatních subjektů. Namítal-li stěžovatel, že navrhoval výslech svědků, pak neuvedl, k jakým skutkovým otázkám ve vztahu k údajnému diskriminačnímu postupu by vlastně měli svědci vypovídat. Krajský soud zdůraznil, že diskriminační postup je dán tehdy, rozhoduje-li správní orgán ve shodných případech odlišně, aniž by pro takový postup byly dány legitimní důvody. Stěžovatel však žádným správním rozhodnutím či alespoň poukazem na ně nedoložil odlišnou správní praxi stavebního úřadu ve vztahu k povolování staveb obdobného rozsahu a charakteru, jako je jeho stavba.

### III. Kasační stížnost

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Především stěžovatel namítl, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že v daném řízení mu nepřísluší přezkoumávat územní plán jako opatření obecné povahy. Stěžovatel zdůraznil, že se žalobou nedomáhal zrušení územního plánu, ale napadal rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl ovšem dle názoru stěžovatele v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného zákonnost územního plánu ve formě opatření obecné povahy ve vztahu k záměru stěžovatele přezkoumat, a to tu část územního plánu, která sloužila jako podklad pro zamítnutí jeho žádosti. V rámci této argumentace stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53, ze kterého dovodil, že i v nyní projednávané věci je třeba posoudit, zda regulace územním plánem již neporušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv a nedochází tak k nepřiměřenému a neústavnímu/nezákonnému zásahu do ústavně zaručených základních lidských práv stěžovatele. Především je tedy podle stěžovatele nutné posoudit, zda je při aplikaci na jeho případ ústavně konformní charakteristika „*Plochy k bydlení - individuální bydlení čisté (Bc)*“ obsažená v územním plánu a limitace spočívající v zákazu „*všech ostatních urbanistických funkcí, činností a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné.*“ Stěžovatel krajskému soudu a správním orgánům vytkl, že toto posouzení nebylo provedeno.

Dle názoru stěžovatele je nutné na územní plán, který byl v dané věci podkladovým aktem pro zamítnutí jeho žádosti o dodatečné povolení stavby, aplikovat zásady vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a byť krajský soud nerozhodoval v řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., podmínky zákonnosti opatření obecné povahy dle názoru stěžovatele zůstávají stejné. Krajský soud měl tedy podle stěžovatele povinnost také v řízení o žalobě proti rozhodnutí

správním orgánu aplikovanou část opatření obecné povahy (územního plánu) přezkoumat a podrobit testu zákonnosti. Jestliže by krajský soud test zákonnosti provedl, musel by dle stěžovatele dojít k závěru, že podmínky zákonnosti splněny nebyly a část územního plánu, která vymezuje zakázané činnosti v zóně individuálního bydlení čistého, nemohla být aplikována.

Stěžovatel poukázal na to, že nemožnost aplikace části územního plánu se týká také části charakteristiky „*Plochy bydlení - individuální bydlení čisté (Bc)*“, která zní „*bez možnosti chovu drobného zvířectva*“. Podle názoru stěžovatele chov papoušků není chovem drobného zvířectva dle územního plánu, jelikož ten jej vymezuje jako „*maloprodukční chovatelskou činnost drobných hospodářských zvířat (např. slepice, králíci apod.) pro účely samozásobení, pokud se tak neděje podnikatelským způsobem*“. Stěžovatel zdůraznil, že papoušci nejsou hospodářská zvířata a nechová je ani pro účely samozásobení. V této části by tedy chov papoušků neměl být v rozporu s územním plánem.

Nesmyslnost regulace územním plánem je ostatně podle stěžovatele reflektována skutečným stavem, kdy obyvatelé obce regulaci nedodržují (běžně v zóně čistého bydlení chovají např. slepice) a příslušné orgány porušování regulativů pro zónu čistého bydlení tolerují.

Jelikož část územního plánu stanovující regulativy pro zónu čistého bydlení, neměla být na záměr stěžovatele aplikována pro nezákonnost, nemohl být ani konstatován rozpor záměru stěžovatele s územním plánem a nemohlo dojít k aplikaci § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V takovém případě bylo nutné provádět řádné dokazování a zabývat se všemi relevantními skutečnostmi. Vzhledem k tomu, že dokazování nebylo provedeno úplně a bezvadně, je podle stěžovatele nutné zrušit nejen rozhodnutí krajského soudu, ale i žalovaného a stavebního úřadu.

Dále stěžovatel namítl, že stavební úřad se dopustil před vydáním rozhodnutí několika zásadních procesních pochybení, která vytykal již v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 12. 10. 2012. Žalovaný se ovšem s těmito odvolacími námitkami nedostatečně vypořádal a přes vytykané vady v podstatné části rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, stejně tak pro vytykané vady nezrušil napadené rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu ani krajský soud.

Stavební úřad zejména nerespektoval pokyny žalovaného uvedené v usnesení žalovaného č. j. KUZL 25988/2012, ze dne 2. 5. 2012 a nezjišťoval rozhodné skutkové okolnosti, neprovedl místní šetření a neučinil jiné kroky k přesnému změření a stanovení zastavěné plochy staveb. Vycházel-li v tomto směru stavební úřad z údajů, které stěžovatel uvedl v některém ze svých předešlých podání, pak tyto listiny nejsou obsahem příslušného spisu a nebyly ani provedeny k důkazu.

Pokud jde o dobu zhotovení stavby, stavební úřad vycházel ze svědeckých výpovědí manželů M. a J. B., jejichž výslech byl proveden nezákonně, neboť tyto svědky stavební úřad vyslechl dne 6. 9. 2012 v nepřítomnosti stěžovatele či jeho zmocněnce, aniž by stěžovatele o tomto úkonu vůbec vyrozuměl. Následně sice byl výslech zopakován procesně správným postupem, nicméně výsledek takto provedeného dokazování je dle stěžovatele znehodnocen předchozím pochybením stavebního úřadu.

Stavební úřad dále ve svém rozhodnutí opakovaně konstatoval skutečnosti, které podle stěžovatele nemají podklad v obsahu spisu. Například konstatování, že 10 obyvatelům z blízkého okolí chov exotického ptactva vadí a obtěžuje je, stavební úřad odůvodnil odkazem na spis č. 450/2009, který nebyl proveden k důkazu a nemůže tudíž být podkladem pro rozhodnutí. Obdobný závěr platí ohledně tvrzené alergie p. Z., neboť stavební úřad odkazuje na další k důkazu neprovedený spis č. 547/2009. Největší intenzitu pak tato pochybení měla v kontextu konstatování, že v zóně čistého bydlení sice chovají zvířectvo i jiní obyvatelé, nicméně není

pokračování

to údajně v takovém rozsahu jako v případě stěžovatele, není to v nepovolených stavbách a nemá to obtěžující charakter. Tyto závěry stavebního úřadu nemají oporu ve spise. Závěr o tom, že by činnost stěžovatele měla mít obtěžující charakter, nebyla ničím prokázána, naopak vyslechnutí svědci se výslovně vyjádřili tak, že jim chov ptáků nevádí. Stavební úřad neučinil ani žádné kroky směřující k zjištění rozsahu činnosti stěžovatele nebo jeho srovnání s chovatelskou činností jiných obyvatel obce. Závěr stavebního úřadu o tom, že zvířata stěžovatel chová ve větším než obvyklém rozsahu, je tedy pouhou spekulací.

Stěžovatel dále vytkl žalovanému, že se v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami směřujícími proti procesnímu postupu stavebního úřadu, zejména pak proti způsobu, jakým bylo prováděno dokazování. Žalovaný jen konstatoval, že provedené dokazování, vůči kterému stěžovatel vznášel námitky, bylo nadbytečné, neboť důvodem zamítnutí žádosti byl pouze rozpor stavby s územním plánem. Žalovaný nereflektoval ani námitku stěžovatele, že v rozhodnutí stavebního úřadu chybí přesné vymezení stavby, její rozměry a druh. Přitom právě tyto nedostatky byly jedním z důvodů, pro které žalovaný zrušil předcházející rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že dostačující pro přesnou identifikaci stavby je skutečnost, že projektová dokumentace je založena ve spise.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu, napadeného rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu.

#### IV.

#### Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti a uvedl, že pro městys Buchlovice je platný územní plán obce (nyní městyse) Buchlovice schválený usnesením zastupitelstva obce Buchlovice č. 16/3/2006, ze dne 29. 6. 2006. Podle tohoto územního plánu jsou pozemky parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Buchlovice, na nichž je umístěna předmětná stavba, součástí plochy Bc – plochy pro bydlení – individuální bydlení čisté. Jedná se o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů platného územního plánu obce (nyní městyse) Buchlovice nepřípustné. Pokud jde o charakteristiku termínu „*chov drobného zvířectva*“ uvedenou v kasační stížnosti, stěžovatel neuvádí, v které části územního plánu se tato charakteristika nachází, nicméně jde pouze o výčet příkladný. Ze samotného názvu plochy bydlení Bc – individuální bydlení čisté lze dovodit charakter této plochy jako plochy pro bydlení klidné a ničím nerušené, tedy ani chovem drobného zvířectva. Podle žalovaného je zřejmé, že chov exotického ptactva do této plochy svým charakterem (vysoká hlučnost jednotlivých ptáků umocněná jejich množstvím v chovu) jistě nepatří. Podle žalovaného se krajský soud v napadeném rozsudku s touto otázkou vypořádal.

Ke kasační námitce, že se krajský soud měl zabývat zákonností části územního plánu, která byla podkladem pro rozhodnutí, kdy by musel dojít k závěru, že tato část územního plánu nemohla být aplikována, žalovaný uvedl, že aplikací regulativů nedošlo k porušení zásady proporcionality ani k nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv.

Žalovaný dále uvedl, že stavební úřad postupoval v souladu s rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 5. 2012, č. j. KUZL 25988/2012, ve kterém bylo stavebnímu úřadu uloženo pečlivé zjištění skutkového stavu věci, a aby na základě svých zjištění jasně a nezpochybnitelně posoudil předmět podané žádosti stěžovatele a ve věci znovu rozhodl. Stavební úřad postupoval v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu, neboť v projednávané věci pro možnost dodatečně povolit nepovolenou stavbu není splněna podmínka § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění platném do 31. 12. 2012, podle které je nutným předpokladem pro možnost dodatečného povolení stavby její soulad s územním plánem. Důkazy, které byly stavebním úřadem prováděny v řízení o dodatečném povolení stavby, tedy nemohly mít vliv na jeho rozhodnutí ve věci a nemusely být vůbec provedeny.

Ke kasační námitce týkající se přesného vymezení posuzovaných staveb v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že stavební úřad dotčenou stavbu projednával v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, které bylo zahájeno podáním žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby. K žádosti stěžovatele byla přiložena projektová dokumentace, ze které vyplývá počet předmětných konstrukcí i jejich rozměry. Předmětem daného řízení tedy byla stavba popsána v žádosti a k ní přiložené projektové dokumentaci.

Osoby na řízení zúčastněné se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

## V.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Argumentaci obsaženou v kasační stížnosti stěžovatel opíral zejména o právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53: *„Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stavba byla povolena v rozporu s územním plánem a zároveň, že nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu představuje zásah do práv účastníka řízení (tj. do zájmů, které jako jediné je oprávněn chránit), který může být důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského úřadu, pak musí zvážit také otázku ochrany dobré víry stěžovatele a proporcionalitu zásahu do jeho ústavně chráněných práv. Je tomu tak přesto, že územní plán sice není přezkoumáván v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s., avšak jeho uplatnění v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) může být v rozporu se zákonem či právní zásadou. Soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do právní sféry jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).“*

S citovaným názorem sedmého senátu pátý senát nesouhlasil, neboť sedmý senát vycházel z premisy, že na územní plán, jakožto opatření obecné povahy je v daném ohledu třeba hledět jako na podzákonný právní předpis, ačkoli legální definice opatření obecné povahy (srov. § 171 správního řádu) ani konstantní judikatura zdejšího soudu takové pojetí opatření obecné povahy nesdílí. Pátý senát se naopak domníval, že se žalobce v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže domáhat přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy, které bylo napadeným rozhodnutím aplikováno, pokud již uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Z uvedených důvodů byla věc pátým senátem usnesením ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 194/2014 – 27, postoupena podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“).

pokračování

Rozšířený senát následně usnesením ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, rozhodl ve výroku I. takto:

*„Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkoumání opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“*

V odůvodnění citovaného usnesení rozšířený senát dále uvedl, že pokud žalobce společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu nebo i ve dvou podáních současně u soudu učiněných), výslovně neučiní návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., ale v rámci žalobních bodů tvrdí nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy, pak je namíste žalobce (navrhovatele) vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání, které spočívají v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O takový případ se jedná právě v nyní projednávané věci, neboť stěžovatel již v žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, nerozporuje, že podle územního plánu obce Buchlovice, který byl schválen usnesením zastupitelstva obce Buchlovice č. 16/3/2006 ze dne 29. 6. 2006, jsou pozemky v jeho vlastnictví parc. č. X a parc. č. X součástí plochy Bc – plochy pro bydlení – individuální bydlení čisté; jedná se o plochu bez možnosti chovu drobného zvířectva. Stěžovatel ovšem již v žalobě namítá, že uvedené omezení považuje za nezákonné, neboť je přesvědčen o tom, že chov drobného zvířectva na vlastním pozemku je projevem ústavního práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Pokud tedy zastupitelstvo obce Buchlovice dotčeným územním plánem zcela vyloučilo možnost takového chovu v určité části obce, jednalo se o nezákonný postup, který odporuje také ústavnímu pořádku.

S ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, tedy nelze považovat procesní postup krajského soudu a jeho rozsudek za správný, neboť krajský soud měl s ohledem na skutečnost, že stěžovatel v rámci žalobních bodů tvrdí nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy, stěžovatele nejprve vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání, které spočívají v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Krajský soud tak neučinil. V této souvislosti je ovšem ve vztahu ke krajskému soudu korektní zdůraznit, že citované usnesení rozšířeného senátu překonává dosavadní judikaturu správních soudů, a jak je v něm výslovně uvedeno, byl si rozšířený senát vědom také skutečnosti, že jím zaujatý „výklad § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se může zdát poněkud překvapivým, neboť doposud nebyl použit v žádném z rozhodnutí tohoto soudu a nemá ani oporu v žádném z publikovaných komentářů k soudnímu řádu správnímu“.

Na uvedeném nic nemění ani tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že se žalobou nedomáhal zrušení územního plánu a jím podaná žaloba proti územnímu plánu nesměřovala. Je totiž třeba vzít v této souvislosti v potaz, jak rovněž připomněl rozšířený senát, že „následná změna soudní judikatury nemůže vést k odeprání práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy

*platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 – 65, a ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 – 104). Podstatné tedy je, že v projednávané věci stěžovatel v žalobě, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, namítá také nezákonnost aplikovaného územního plánu. Rozšířený senát přitom závěrem citovaného usnesení rovněž uvedl: „Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že i v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.“*

Ze závěrů rozšířeného senátu, které znamenají zásadní překlenutí dosavadní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, tedy plyne, že krajský soud vycházel z nesprávného právního názoru, což mělo za následek také nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutečností a nesprávný procesní postup krajského soudu. Právní závěry rozšířeného senátu, na které v podrobnostech zdejší soud zcela odkazuje, jsou přitom závazné nejen pro senát zdejšího soudu, který rozhoduje v nyní projednávané věci, ale rovněž pro krajský soud, který se jimi také bude v dalším řízení řídit.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

S ohledem na charakter důvodů, pro které Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než s ohledem na závazný právní názor rozšířeného senátu rozsudek krajského soudu zrušit, by bylo předčasné vypořádávat ostatní kasační námitky. Posouzení těchto námitek je totiž zcela závislé na dalším vývoji řízení, a to zejména, zda po vrácení věci krajskému soudu a výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. stěžovatel vyjasní, zda současně se žalobou proti rozhodnutí žalovaného zamýšlel podat také návrh na zrušení předmětného územního plánu nebo jeho části podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 16. listopadu 2016

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu