



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mg. Filipa Skřivana v právní věci

navrhovatele: **J. H.**
bytem X
zastoupený Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem
sídlem Aloise Krále 2640/10, Prostějov

proti
odpůrci: **městys Buchlovice**
sídlem nám. Svobody 800, Buchlovice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - regulativu „bez možnosti chovu drobného zvířectva“ v části 2.2.3. regulativů územního rozvoje Plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc), Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006,

takto:

- I. Regulativ „bez možnosti chovu drobného zvířectva“ v části 2.2.3. regulativů územního rozvoje Plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc), Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006, se dnem vyhlášení tohoto rozsudku zrušuje.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 22 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Miroslava Burgeta, advokáta se sídlem Aloise Krále 2640/10, Prostějov.

III. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006, v jeho části 2.2.3. týkající se vymezení regulativů plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc), jež nepřipouští v této ploše chov drobného zvířectva.

I. Shrnutí obsahu návrhu a procesních stanovisek účastníků řízení

2. Navrhovatel argumentuje tak, že chov drobného zvířectva na vlastním pozemku je projevem ústavního práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Pokud územní plán zcela vyloučil možnost takového chovu v určité části obce, jedná se o postup odporující zákonu a článku 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185, navrhovatel uvedl, že v důsledku uvedeného regulativu došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho ústavně zaručeného vlastnického práva. Regulativ plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc) porušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv. Podle navrhovatele neexistuje legitimní důvod pro to, aby omezení pro zónu čistého bydlení bylo formulováno tak široce a aby zóna čistého bydlení platila pro drtivou většinu zastavěného území obce vesnického typu, a to za situace, kdy je regulace chovu zvířat již regulována řadou zvláštních zákonů.
3. Navrhovatel rovněž poukazuje na skutečnost, že uvedené omezení není obyvateli daného území ve skutečnosti dodržováno, a mnozí obyvatelé o něm nevědí a zvířectvo chovají. Podle navrhovatele není uvedené omezení ani vynucováno. Pouze v případě navrhovatele, který chová exotické ptactvo, správní orgány předmětný zákaz uplatnily, neboť zamítly jeho žádost o dodatečné povolení stavby „Konstrukce 6 ks voliér pro chov exotického ptactva“ na pozemcích parc. č. X a X v k.ú. X; v této souvislosti navrhovatel odkazuje na rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 21.11.2018, č.j. KUZL 74098/2018, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, které napadl současně s návrhem na zrušení uvedeného regulativu žalobou u zdejšího soudu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“).
4. Z výše uvedeného důvodu se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006, v části týkající vymezení regulativu plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc), který nepřipouští v této ploše chov drobného zvířectva. Na svém procesním stanovisku navrhovatel setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.
5. Odpůrce se k návrhu po stránce věcné nevyjádřil.

II. Průběh řízení před soudem

6. O věci zdejší soud rozhodoval poté, co bylo ke kasační stížnosti navrhovatele Nejvyšším správním soudem zrušeno jeho předchozí rozhodnutí ze dne 7.2.2019, č.j. 67 A 1/2019-17, kterým návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006, pro opožděnost odmítl.

7. Ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 20.11.2020, č.j. 5 As 46/2019-27, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je „abstraktní“ návrh na zrušení opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (§ 101a odst. 1 větu první s.ř.s.). Druhým typem je „incidenční“ soudní přezkum opatření obecné povahy dle návrhu podle § 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 nutno 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. Podle právní úpravy účinné do 31.12.2017 bylo v § 101b odst. 1 s.ř.s. stanoveno: *„Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“* Novelou soudního řádu správního (zákonem č. 225/2017 Sb.) bylo citované ustanovení změněno takto: *„Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“* Zmiňovaná přechodná ustanovení (čl. XXXVIII, bod 3.) k novele dále stanoví: *„V případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Následky, jaké tato novela má na běh lhůt pro abstraktní i incidenční přezkum opatření obecné povahy, se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval. V rozsudku ze dne 15.10.2019, č.j. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS, k této otázce konstatoval: *„Z důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, lze vyčíst, že tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jevila jako neúměrně dlouhá. Délka lhůty se negativně dotýkala zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávných celků a také správních orgánů rozhodujících o změnách v území. Délku jednoho roku proto považoval zákonodárce za optimální kompromis mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území. Z důvodové zprávy dále plyne, že [p]okud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.“* S odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se dvou typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku judikoval takto: *„Novela soudního řádu správního nově zakotvila nejen zkrácenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nově stanovila také, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“*

Z uvedeného není bez dalšího zřejmé, zda snad zákonodárce zamýšlel tímto dovětkem omezit možnost „incidenčního“ přezkumu v „prodloužené“ lhůtě, která by překročila roční stanovenou lhůtu. Takovýto výklad však není možné přijmout. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „promeškat“ a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije. Krajský soud tedy pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro opožděnost. Jediná lhůta, kterou mohl stěžovatel promeškat, byla lhůta pro podání žaloby. Uvedený závěr zřetelně a věrně sleduje stále použitelné judikатурní závěry Nejvyššího správního soudu (...) i názory jurisprudenční (...Vedral, J., K posledním novelám správního řádu, Správní právo 5/2019, ročník LII). Na aplikovatelnosti uvedených úvah pro posouzení nyní projednávané věci nic nemohlo změnit ani vyloučení přezkumu opatření obecné povahy k samostatnému projednání usnesením krajského soudu ze dne 6. 2. 2019, č.j. 59 A 3/2019-45. Nelze akceptovat, aby v důsledku takového procesního (a nenapadnutelného) rozhodnutí byly možnosti stěžovatelovy obrany proti jím tvrzenému zásahu do práv eliminovány.“ Z uvedených důvodů následně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že „ani změna právní úpravy zákonem č. 225/2017 Sb., nevyloučila možnost ‚incidenčního‘ přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito. I po novele soudního řádu správního tak zůstává zachována možnost ‚incidenčního‘ přezkumu ve lhůtě pro podání žaloby podle § 101a odst. 1 věta druhá. Lhůta jeden rok, která omezuje ‚abstraktní‘ přezkum opatření obecné povahy, se pro přezkum ‚incidenční‘ neužije“. Z tohoto závěru pak následně Nejvyšší správní soud vycházel i ve své další rozhodovací činnosti (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2020, č.j. 9 As 351/2019-142, nebo ze dne 22.7.2020, č.j. 2 As 428/2018-34). Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod, pro který by se od těchto závěrů měl nyní odchýlit. Podle Nejvyššího správního soudu proto zdejší soud pochybil, jestliže návrh odmítl pro opožděnost s ohledem na § 101b odst. 1 s.ř.s., jenž lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ať již ve znění před novelou, nebo po ní, vůbec neupravuje.

8. Zdejší soud tedy o návrhu rozhodoval opětovně, vázán ve smyslu § 110 odst. 4 s.ř.s. právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku ze dne 20.11.2020, č.j. 5 As 46/2019-27.

III. Posouzení věci

9. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s.) Zároveň se jeho úvahy nutně musely odvíjet od toho, že se v nyní posuzovaném případě jedná o tzv. incidenční přezkum ve smyslu § 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.

10. Napadené opatření obecné povahy bylo podkladem pro rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 21.11.2018, č.j. KUZL 74098/2018, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, (dále jen „krajský úřad“), kterým byl změněn výrok usnesení Úřadu městysu Buchlovice, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 12.10.2012, č.j. 1287/2011-21-D-Zam, tak, že se žádost navrhovatele o dodatečné povolení stavby „Konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích (pozemkové parcely) parc. č. X a parc. č. X v k.ú. X, zamítá. Důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že se stavba nachází v ploše čistého bydlení individuálního (Bc), kde je podle platného územního plánu takový chov nepřipustný; o této skutečnosti ostatně není mezi účastníky řízení sporu.
11. Posouzení zákonnosti té části územního plánu, jež nepřipouští chov drobného zvířectva, je tedy otázkou, jež může mít vliv na rozhodnutí zdejšího soudu o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 21.11.2018, č.j. KUZL 74098/2018, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha (věc ev. pod sp. zn. 62 A 2/2019).
12. Pokud jde o přípustnost návrhu a podmínky řízení, ty má zdejší soud v souladu se stávající judikaturou za splněné (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a ze dne 13.9.2016, č.j. 5 As 194/2014-36, dále zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2020, č.j. 5 As 46/2019-27). Návrh na tzv. incidenční přezkum 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 větě první s.ř.s. Návrh byl podán včas, neboť byl podán společně se včas podanou žalobou (ze dne 10.1.2019) proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 21.11.2018, č.j. KUZL 74098/2018, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, což je zdejšímu soudu známo z úřední činnosti (věc evidovaná pod sp. zn. 62 A 2/2019). Navrhovatel s odkazem na výše citované rozhodnutí stavebního úřadu a krajského úřadu a v něm aplikovaný regulativ územního plánu obce Buchlovice, namítá dotčení na svých právech (právu vlastnickém) a bezpochyby tedy je aktivně legitimován k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy; o pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 s.ř.s.).
13. Napadené opatření obecné povahy, územní plán obce Buchlovice, mj. vymezil plochu bydlení – individuální bydlení čisté (Bc) (dále jen „plocha Bc“) tak, že se jedná o plochu nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Jako nepřipustné u plochy Bc dále územní plán vymezil všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné. Jako přípustné a podmíněně přípustné pak byly vymezeny bydlení individuální v rodinných domech, s užitkovými zahradami, doprava v klidu, nezbytná technická vybavenost zajišťující obsluhu území a individuální rekreace v rekreačních chalupách.
14. Posouzení, zda stanovením napadeného regulativu v ploše Bc došlo materiálně ke zkrácení navrhovatele na jeho právech nezákonným způsobem, je již otázkou věcného posouzení, přičemž napadené opatření obecné povahy se soudní přezkum týká pouze do té míry, po kterou se jedná o posouzení důvodnosti tvrzení materiálního dotčení na právech právě navrhovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS). Pokud jde o argumentaci navrhovatele de facto směřující proti nevhodnosti celého vymezení plochy Bc pro drtivou většinu zastavěného území obce

vesnického typu, tak zdejší soud jí rozumí coby podpůrné argumentaci dokreslující navrhovatelem namítanou nepřiměřenost stanoveného omezení. Regulativem, jenž se vlastnického práva navrhovatele dotýká a vůči němuž je návrh podle § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. přípustný, je tedy regulativ zakazující chov drobného zvířectva v ploše Bc.

15. Pokud jde o další východisko, z něhož zdejší soud při posouzení důvodnosti návrhu vycházel, tak i v případě tzv. incidenčního přezkumu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. lze využít tzv. algoritmus postupných pěti kroků přezkumu opatření obecné povahy, definovaný a v modifikované podobě používaný judikaturou správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Tyto kroky zahrnují přezkum toho, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové), a dále soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (tedy přiměřenosti zvoleného řešení). Soud přitom při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu. Uvedený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy byl modifikován novelizací s.ř.s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jež zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2013, č.j. 2 Aos 1/2013-138.). Z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy v rozsahu návrhových bodů však uvedený algoritmus a zejména posloupnost jeho kroků zůstává použitelný.
16. Pokud jde o samotný proces pořizování územního plánu a procedurální okolnosti předcházející jednání zastupitelstva obce Buchlovice, ty nebyly nikterak zpochybňovány.
17. Zdejší soud proto přistoupil k posouzení toho, zda došlo k tvrzenému nezákonnému zkrácení práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy, přičemž navrhovatel namítá, že stanovením plošného zákazu chovu drobného hospodářského zvířectva na ploše Bc došlo k porušení principu proporcionality.
18. Zdejší soud považuje za vhodné konstatovat, že při případném omezení vlastnického práva je určujícím právě princip proporcionality, na jehož základě je zkoumána přiměřenost učiněných omezení (zásahů), přičemž nejzazší mez takového omezení určuje čl. 4 odst. 4 Listiny. Smyslem principu proporcionality je pak primárně zajistit, aby zákonem předvídané omezení svobody projevu dodržovalo správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků.

19. Ve vztahu k nyní posuzované věci je nutno rovněž předeslat, že napadený územní plán byl schválen usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29.6.2006, č.j. 16/3/2006, a to ve formě obecně závazné vyhlášky obce Buchlovice č. 05/2006 Sb., o vyhlášení závazné části územního plánu obce Buchlovice. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 15.7.2006, tedy ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona a související právní úpravy. S ohledem na uvedené je nutno posuzovat náležitosti územních plánů přijatých za účinnosti „starého“ stavebního zákona podle právního stavu v době jeho vydání, jelikož *„Opačný přístup by byl nelogický a vedl by k absurdním důsledkům, protože správní soudy by pak musely rušit opatření obecné povahy, která by byla vydána v souladu s právními předpisy platnými v době jejich vydání, neodpovídají požadavkům nové právní úpravy“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2012, č.j. 6 Ao 9/2011-55). Podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, byly územní plány vydávány formou obecně závazných vyhlášek. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném v době vydání předmětného územního plánu stanovil v § 84 odst. 2 písm. b), že schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlášovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Přitom ani zákon o obcích, ani „starý“ stavební zákon, ani jeho prováděcí vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci nestanovily požadavek, aby územní plán obce obsahoval odůvodnění. Odůvodnění územního plánu tedy nebylo v době jeho vydání jeho povinnou náležitostí. Chybějící odůvodnění stanoveného regulativu samo o sobě tedy nemůže zakládat nepřezkoumatelnost, a tedy i důvod pro zrušení napadené části opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.4.2018, č.j. 3 As 119/2017-30).
20. Z napadaného územního plánu, kapitoly 2.2. (Podmínky využití funkčních ploch), vyplývá, že chovem drobného zvířectva se rozumí „maloprodukční chovatelská činnost drobných hospodářských zvířat (např. slepice, králíci apod.) pro účely samozásobení, pokud se tak neděje podnikatelským způsobem“. Chov drobného zvířectva je, pokud jde o vymezené plochy k bydlení v územním plánu, připuštěn pouze v ploše Bv (individuální bydlení venkovského typu) a Bs (individuální bydlení venkovského typu smíšené). Plocha Bc, kde není možné chovat drobné hospodářské zvířectvo, je pak charakterizována jako plocha nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech (část B územního plánu, 2.1.3 Členění funkčních ploch). K charakteristice bydlení v obci Buchlovice je pak v části E územního plánu v kapitole 1.2.1. uvedeno, že zástavba v Buchlovicích je převážně nízkopodlažní, ve vlastní obci převážně řadová nebo částečně izolovaná, v oblasti pasek izolovaná a rozptýlená. Část bytového fondu tvoří bytové domy, přičemž jejich největší koncentrace je ve východní části Buchlovic. Hlavní funkcí je bydlení doplňované u rodinných domů chovem drobného hospodářského zvířectva s využíváním užitkových zahrad a záhumenků.
21. Podle zdejšího soudu představuje zákaz chovu drobných zvířat na území obce, tedy i drobného chovu exotického ptactva, podstatný zásah do vlastnického práva, nadto za situace, kdy regulace chovu zvířat již je regulována řadou zvláštních zákonů. Z článku 11 Listiny základních práv a svobod vyplývá základní právo každého vlastnit majetek, přičemž vlastnictví mimo jiné nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Lze si tedy představit řadu situací, kdy se chov drobného zvířectva dostane do kolize s jinými chráněnými zájmy, a na tyto situace pak dopadají příslušná ustanovení zvláštních zákonů (např. zákon č. 166/1999

Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů či č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání či zákona). Odpůrce však přistoupil k plošnému zákazu chovu drobného zvířectva na části svého území.

22. Jak bylo výše zdůrazněno, za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas dotyčného vlastníka, který je povinen strpět je bez náhrady (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). Pokud jde o regulativ nepřipustnosti chovu drobného zvířectva v ploše Bc, nacházející se v centrální části obce, územní plán nedává ani rámcově odpověď na to, proč odpůrce přistoupil k takovému omezení. To samo o sobě však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.4.2018, č.j. 3 As 119/2017-30). Nicméně, podle zdejšího soudu tak významné omezení vlastnického práva za situace, kdy je charakter bydlení v obci územním plánem popisován jako bydlení v nízkopodlažní zástavbě s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech, v dalších částech obce je bydlení u rodinných domů doplněno chovem drobného hospodářského zvířectva s využíváním užitkových zahrad a záhumenků, což odpovídá charakteru menší obce o zhruba 2 až 3 tisících obyvatel (část E, kapitola 1 územního plánu), kdy se tedy jedná o bydlení spíše venkovského typu, s nímž je chov drobného hospodářského zvířectva pro vlastní potřebu tradičně spojen, by mohly ospravedlňovat pouze stejně významné specifické okolnosti související kupř. s ochranou veřejného zájmu, specifické kulturní památky či přírodní hodnoty, jinými slovy, muselo by se jednat o omezení sledující legitimní cíl v souladu se zásadou proporcionality.
23. Proto tak výrazné omezení vlastnického práva, jaké představuje zákaz chovu drobného zvířectva na ploše Bc městyse Buchlovice, nemůže z hlediska proporcionality obstát. Zdejší soud neshledal žádné důvody, pro něž by takto stanovený regulativ mohl být ospravedlněn, a ostatně ani odpůrce žádné takové důvody v průběhu řízení neindikoval. Zdejší soud tedy shledal nesoulad napadeného regulativu s principem proporcionality.
24. S ohledem na výše uvedené regulativ zakazující možnosti chovu drobného zvířectva, stanovený v části 2.2.3. regulativů územního rozvoje plochy Bc z hlediska zákonnosti neobstojí. Nezákonností bylo přitom opatření obecné povahy – územní plán – zasažen v části oddělitelné od zbývajících textu, který je i po vypuštění pasáže „bez možnosti chovu drobného zvířectva“ v části 2.2.3. regulativů územního rozvoje plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc) plně srozumitelný a aplikovatelný.
25. Proto zdejší soud podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil nezákonností zatíženou část územního plánu,
a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

IV. Náklady řízení

26. Výrok o nákladech řízení navrhovatele a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. ve spojení s § 110 odst. 3 s.ř.s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadená část opatření obecné povahy byla zrušena. Navrhovateli, který měl ve věci plný úspěch, proto přísluší náhrada

důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci v řízení před zdejším a kasačním soudem.

27. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že navrhovateli vznikly v tomto řízení náklady za zaplacený soudní poplatek v řízení před zdejším a kasačním soudem, celkem ve výši 10 000 Kč. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání návrhu a podání kasační stížnosti) po 3100 Kč společně s režijními paušály po 300 Kč (podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Jelikož je zástupce navrhovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celkem je tedy odpůrce povinen k náhradě nákladů řízení ve výši 22 342 Kč. K zaplacení byla odpůrci stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. února 2021

Petr Šebek v.r.
předseda senátu