



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) J. N.**, zastoupený JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem se sídlem Lešetín IV/777, Zlín, **b) J. N.** a **c) J. J.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 3. 2021, č. j. 63 A 12/2020 – 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 3. 2021, č. j. 63 A 12/2020 – 59, se v rozsahu, v jakém byla zamítnuta žaloba žalobce a) **ruší**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2020, č. j. KUJCK 59271/2020, změnil výrok II. rozhodnutí Městského úřadu Český Krumlov (dále jen „*vodoprávní úřad*“) ze dne 18. 2. 2020, č. j. MUCK 09639/2020/OŽPZ/In, tak, že se slova „*Podle § 9 odst. 5 vodního zákona*“ mění na slova „*Podle § 51 odst. 3 správního řádu*“, a ve zbývajících částech rozhodnutí vodoprávního úřadu potvrdil. Rozhodnutím vodoprávního úřadu byla zamítnuta žádost žalobců o vydání společného povolení na stavbu „*V*“.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „*krajský soud*“) žalobou.

[3] Žalobci poukazovali na skutečnost, že studna je stavbou vodního hospodářství, kterou lze umístit v nezastavěném území v souladu s § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“). Zároveň namítali, že umístování staveb vodního hospodářství nebylo v posuzovaném případě územně plánovací dokumentací výslovně vyloučeno, jak umožňuje věta druhá § 18 odst. 5 stavebního zákona. Výslovným vyloučením ve smyslu tohoto ustanovení podle žalobců není paušální stanovení, „*že není přípustné umísťovat jakákoliv zařízení (stavby), které nejsou uvedeny jako přípustné nebo podmíněně přípustné*“. Způsob, jakým je v územním plánu obce K. (dále jen „*územní plán*“) vymezeno nepřipustné využití nezastavěného území, považují žalobci za nepřiměřený. Dle nich je třeba předně „*vzít v úvahu, že umístění těchto staveb je možné v územním plánu vyloučit pouze z důvodu veřejného zájmu. Územní plán obce K. však toto paušální vyloučení všech staveb, které nejsou výslovně povoleny, veřejným zájmem neodůvodňuje.*“

[4] Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji rozsudkem ze dne 3. 3. 2021, č. j. 63 A 12/2020 – 59.

[5] Krajský soud přisvědčil žalobcům v tom, že studna je stavbou vodního hospodářství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. Dle krajského soudu je však podstatné znění věty druhé tohoto ustanovení, podle něž lze stavby taxativně vymezené v jeho větě první v nezastavěném území umísťovat pouze v případech, pokud tyto stavby územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje. S námitkou žalobců, podle níž v posuzovaném případě k takovému výslovnému vyloučení nedošlo, se krajský soud neztotožnil. Podle krajského soudu není třeba, aby výslovné vyloučení bylo učiněno „*jmenovitým vyloučením*“ nebo „*ve formě konkrétního výčtu*“. Postačuje, když územně plánovací dokumentace srozumitelně vymezí, že některé ze staveb uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona (nebo všechny tyto stavby) nebudou v nezastavěném území konkrétní obce povoleny. Tak se tomu dle krajského soudu stalo i v posuzovaném případě.

[6] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku dále zabýval obecnými zásadami územního plánování a otázkou veřejného zájmu. Dle krajského soudu lze v předmětném územním plánu veřejný zájem na vymezení nepřipustného využití nezastavěného území shledat v zájmu na ochraně nezastavěného území, na zachování charakteru daného území a na ochraně krajinného rázu a významných krajinných prvků. Krajský soud dodává, že podmínka veřejného zájmu na vyloučení některých staveb byla do § 18 odst. 5 stavebního zákona začleněna až s účinností od 1. 1. 2018, avšak do územního plánu byla regulace využití nezastavěného území zakotvena již před tímto datem. Požadavek veřejného zájmu tak nemohl být pořizovatelem územního plánu hodnocen. Současně krajský soud podotkl, že předmětem soudního přezkumu v této věci není územní plán jako takový, nýbrž jeho interpretace učiněná žalovaným a vodoprávním úřadem.

[7] Jako nedůvodné shledal krajský soud i ostatní žalobní námitky.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobce a) (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[9] Dle tvrzení stěžovatele územní plán neumožňuje jednoznačné posouzení otázky přípustnosti umístění stavby studny v nezastavěném území a krajský soud při interpretaci

pokračování

tohoto územního plánu postupoval přepjatě formalisticky. Poměrně obsáhle se stěžovatel vyjadřuje k tzv. mezerám v právu a možnostem jejich vyplnění, neboť se domnívá, že územní plán tuto mezeru v právu obsahuje. Dále stěžovatel namítá, že stavba studny měla být „*příslušnými autoritami*“ posouzena jako „*stavba pro zabezpečení zemědělské nebo lesnické činnosti*“ nebo jako „*zařízení bezprostředně související s využitím území*“, jejichž umístění je v nezastavěném území dle územního plánu podmíněně přípustné.

[10] Dále stěžovatel namítá, že žalovaný i krajský soud nedostatečně zjistili skutkový stav věci, jelikož se dostatečně nezabývali poměry v dané lokalitě. V důsledku toho pak nezohlednili, že stavba studny má být umístěna na pastvině, a tedy že primárním účelem studny sice má být zásobování rodinného domu, nicméně nelze vyloučit sekundární funkci, a to možnost zásobování pitnou vodou chovný dobytek, případně živé rostliny.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil veškeré námitky stěžovatele za nedůvodné a ztotožnil se s napadeným rozsudkem.

[12] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přičemž sám shledal existenci vady, k níž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, z níž připouští zákon výjimku mimo jiné v případě existence vady v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V takovém případě není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námitky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského soudu. Je povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo touto vadou a teprve poté se může zabývat samotnými důvody kasační stížnosti.

[14] Kasační soud *ex offio* shledal vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Konkrétně krajský soud pochybil tím, že nevyzval stěžovatele podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání, spočívajících v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s.

[15] Podle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s., je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat *ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření* [zákon nesprávně uvádí „*opatřením*“, pozn. Nejvyššího správního soudu] *obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[16] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „[s]oudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem

návrhu je návrh na soudní přezkum 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 přezkum 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.“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Citované rozhodnutí se vztahovalo k právní úpravě účinné do 31. 12. 2017, nicméně závěry v něm vyslovené lze aplikovat i po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 – 40, nebo ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 428/2018 – 34).

[17] Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a společně s podáním žaloby neučinil výslovný návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části dle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s. V žalobních bodech nicméně stěžovatel uvedl, že paušální vyloučení umisťování jakýchkoli staveb, které územní plán nepovoluje jako přípustné nebo podmíněně přípustné, se jeví jako nepřiměřené a nadto není odůvodněno veřejným zájmem (viz odstavec [3] shora). Tedy přesto, že výslovný návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části stěžovatel neučinil, tvrdil v rámci žalobních bodů nezákonnost územního plánu, tj. aplikovaného opatření obecné povahy. V takovém případě byl krajský soud povinen stěžovatele vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajících v nejasnosti, zda zamýšlí podat společně se žalobou proti rozhodnutí žalovaného dle § 65 s. ř. s. i návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s. (srovnej již výše citované usnesení č. j. 5 As 194/2014 – 36).

[18] Krajský soud stěžovatele nevyzval k odstranění vad podání, přestože si musel být vědom toho, že stěžovatel fakticky namítal též nezákonnost územního plánu (byť výslovně hovořil o *nepřiměřenosti* – viz předchozí odstavec). Napadený rozsudek se v odstavcích 38 až 42 zabývá obecnými zásadami a cíli územního plánování, jakož i otázkou splnění podmínky veřejného zájmu na vyloučení možnosti umístění staveb vodního hospodářství v nezastavěném území. Dále krajský soud v této části uvedl, že obec Kájov ani nebyla povinna veřejný zájem zohlednit, jelikož v době pořízení územního plánu § 18 odst. 5 stavebního zákona podmínku veřejného zájmu neupravoval. Krajský soud tak namísto výzvy stěžovateli v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. jeho žalobní námitky částečně sám vypořádal v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, zároveň však dodal, že přezkum územního plánu není předmětem tohoto řízení. Tímto postupem, s ohledem na výše uvedené, krajský soud zatížil řízení vadou.

[19] S ohledem na skutečnosti výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, k níž musel Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti. Za této situace pak kasačnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek v rozsahu, v jakém byla zamítnuta žaloba stěžovatele zrušit, a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že rozhodnutí vodoprávního úřadu je

pokračování

rozhodnutím dotýkajícím se práv více účastníků. Jak však uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této kategorii správních rozhodnutí, „předmět soudního přezkumu se v těchto případech dotýká právní sféry všech žalobců, byť jsou v samostatném společenství. Účinky případného zrušujícího rozsudku totiž nastanou vůči všem z nich, stejně jako vůči těm, kteří žalobu nepodali. Podá-li proto některý z žalobců kasační stížnost, je plně v souladu se smyslem § 105 odst. 1 s. ř. s., aby účastníky řízení o ní byli i ti žalobci, kteří ji nepodali. Výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem se totiž může dotknout i jejich právní sféry. Ačkoliv totiž neuspěli se svými žalobami, může jejich právní sféru ovlivnit výsledek řízení o žalobách jiných žalobců. **Přesto ani tato skutečnost nepovede k tomu, že by v případě rušícího rozsudku Nejvyšší správní soud postupoval odlišně a rušil rozsudek krajského soudu i ohledně těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. I v tomto případě bude další řízení před krajským soudem vedeno jen o žalobách těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní.** Byť se výsledek řízení o kasační stížnosti může přímo dotknout i právní sféry procesně pasivních žalobců, není jím tímto postupem upřena možnost hájit svá práva v případném navazujícím řízení před krajským soudem ve vztahu k žalobám těch žalobců, o kterých soud dále jedná“ (viz usnesení ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019 – 81). Žalobkyně nenapadly rozsudek krajského soudu kasační stížností, napadený rozsudek je tedy vůči nim pravomocný, a tudíž s nimi v dalším řízení nebude jednáno jako s účastníky tohoto řízení. Bude jim však umožněno uplatnit jejich práva v procesním postavení osob zúčastněných na řízení tak, jako kdyby žalobu vůbec nepodaly. Uvedený postup reflektuje závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého je tímto postupem „[n]a jednu stranu šetřena dispoziční zásada, na druhou stranu bude těmto osobám umožněno hájit svá práva v řízení před soudem (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). (...) Rozhodnutí krajského soudu musí mít možnost v takové situaci ovlivnit i ti žalobci, kteří kasační stížnost nepodali, pakliže se v řízení před krajským soudem rozhodnou aktivně hájit svá práva v pozici osob zúčastněných na řízení“ (viz již výše citované usnesení č. j. 2 As 347/2019 – 81).

[20] Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Vyzve stěžovatele k odstranění vad podání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) spočívajících v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s. Další pokračování v řízení se pak bude odvíjet od skutečnosti, zda bude návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části učiněn.

[21] Kasačními námitkami stěžovatele se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť jejich vypořádání je závislé na výsledku následujícího řízení před krajským soudem.

[22] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. října 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu