

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. J.**, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2015, č. j. KUJCK 54785/2015/OREG, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 2. 2016, č. j. 10 A 166/2015 - 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 2. 2016, č. j. 10 A 166/2015 - 41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“) ze dne 24. 2. 2016, č. j. 10 A 166/2015 - 41, (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2015, č. j. KUJCK 54785/2015/OREG (dále „napadené rozhodnutí“), a dále se domáhá též zrušení napadeného rozhodnutí.

Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o odvolání žalobce, kterým se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Městského úřadu Tábor ze dne 3. 6. 2015, č. j. METAB 26044/2015/SÚ/Cha, kterým byla podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ve vazbě na § 51 odst. 3 správního řádu zamítnuta žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Truhlářská dílna s bazénem, Kanalizační přípojka splaškové kanalizace, Dešťová kanalizace, Vsakovací objekty, Vodovodní přípojka, Připojení objektu

na vodu, Připojení objektu na NN, Zpevněné plochy“ na pozemku parc. č. 72, 75/8, 1077/6 v katastrálním území Horky u Tábora.

Žalovaný popsal průběh správního řízení a konstatoval, že správní orgán prvního stupně nyní postupoval plně v souladu s právním názorem uvedeným v předchozím zrušujícím rozhodnutím žalovaného, neboť byl nápomocen žadateli při odstranění rozporu podané žádosti. Žalovaný dále vysvětlil, že při posuzování záměru o umístění stavby se posuzují kritéria uvedená v § 90 stavebního zákona, přičemž v nyní řešené věci bylo stavebním úřadem zjištěno, že záměr je v rozporu s územně plánovací dokumentací, a to s Územním plánem Tábor, který byl schválen dne 2. 2. 2011. Navržený záměr se nachází v ploše změn Sbp – Plochy smíšené obytné – bydlení a podnikání, konkrétně v rozvojové ploše Ho 11 a ve stabilizované ploše Bni – Plochy bydlení – nízkopodlažní izolované. Pro plochu HO 11 je v územním plánu stanovena podmínka, že zde uvedené limity využití území stanoví „OP železnice – situování zástavby mimo OP ČD“. Tyto podmínky jsou pro územní řízení závazné. Záměr žalobce překračuje tyto limity využití území, podle kterých nelze zástavbu situovat v ochranném pásmu železnice, a proto je umístění truhlářské dílny v ochranném pásmu dráhy Tábor – Bechyně v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací města Tábor. Žalovaný sice souhlasil se žalobcem, že lokalita Ho 11 není v územním plánu logicky stanovena, toto však nelze pro uplynutí lhůt pro zahájení přezkumného řízení nyní řešit, vyjma pořízení změny územního plánu, která podle žalovaného již probíhá, avšak vlastní změna územního plánu nebyla přijata, tudíž je nutné z tohoto územního plánu vycházet. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by závěr o nepovolení umístění záměru představoval nepřiměřený zásah do práv žalobce, neboť tuto námitku měl žalobce uplatňovat již při pořizování územního plánu, nikoli v konkrétním územním řízení, kdy stavební úřad musí posuzovat soulad zamýšleného záměru s územně plánovací dokumnetací, nemůže se tedy zabývat tím, zda regulační prvky takové územně plánovací dokumentace vedou k přiměřenému nebo nepřiměřenému omezení práv a oprávněných zájmů žadatele. Stavební úřad je tedy v takovém řízení územním plánem vázán. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že bylo zasaženo do jeho dobré víry, neboť v dané věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, které by dobrou víru žalobce založilo. Pokud se stěžovatel odvolával na vyjádření úřadu územního plánování ze dne 14. 4. 2014, žalovaný vysvětlil, že se v daném případě nejedná o vyjádření dle částí čtvrté správního řádu, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností v dané věcí nevydává stanovisko, jelikož předmětné řízení sám vedl, nemůže tedy mít postavení dotčeného orgánu a správního orgánu zároveň. Stavební úřad i v takovém případě však musí postupovat v souladu s § 90 stavebního zákona, tedy pouze tento správní orgán je oprávněn posuzovat konkrétní záměr z hlediska jeho souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Pokud v dané lokalitě byla povolena stavba, jednalo se podle závěru žalovaného o stavbu povolenou v rozporu s územním plánem, tudíž nelze z tohoto nezákonného rozhodnutí, které již nelze ani přezkumném řízení zrušit, vycházet a záměr žalobce povolit. Skutečnost, že drážní úřad vydal k závěru kladné závazné stanovisko, je podle žalovaného irelevantní, neboť žádost byla zamítnuta nikoli z důvodu negativního závazného stanoviska drážního úřadu, ale pro rozpor s územním plánem.

Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí **žalobu** ke krajskému soudu. V žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť záměr není umístěn v rozporu s

územním plánem města Tábor. Zákonným limitem využít daného území je existence ochranného pásma dráhy, tudíž je nutné předmětnou podmínku územního plánu vykládat v souladu s tímto ochranným pásmem. Dovozoval, že územní plán nemůže stanovit podmínky nad rámec úpravy ochranného pásma podle zákona o drahách, který s možností umisťování staveb v tomto pásmu počítá, byť pouze se souhlasem drážního správního úřadu. Žalobce přitom souhlas od drážního úřadu ke svému záměru získal. Pokud žalovaný tvrdí, že územní plán zakazuje situování zástavby v tomto ochranném pásmu, je podle žalobce územní plán vnitřně rozporný, neboť sám k dané lokalitě uvádí, že se má jednat o zastavitelnou lokalitu. Pro znemožnění zástavby ostatně neexistuje podle žalobce žádný racionální důvod, neboť územní plán stanoví v ochranném pásmu dráhy v ploše Ho 11 jiná pravidla než v běžných ochranných pásmech drah. Územní plán je proto ve svém důsledku nejednoznačný, neboť na jednu stranu stavbu umožňuje, avšak v jiné části ji naprosto vylučuje. Tento závěr dokazuje i to, že orgán územního plánování původně žalobci vydal vyjádření ze dne 14. 4. 2014, ve kterém konstatoval souladnost záměru s územním plánem. V minulosti ostatně stavební úřad v dané lokalitě povolil stavbu. Žalobce proto dospěl k závěru, že územní plán je nejednoznačný, tudíž je nutné přistoupit k teleologickému a systematickému výkladu v souladu s judikaturou Ústavního soudu a jeho záměr povolit. Žalobce zdůrazňoval, že závěr správních orgánů představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, neboť neexistuje důvod zakazovat umístění stavby v ochranném pásmu dráhy, když získal souhlas drážního správního orgánu. Ve svém důsledku navíc zákaz umísťování staveb zasahuje 85% zastavitelné plochy této lokality, přičemž u jiných lokalit územní plán obdobný zákaz umisťování staveb neobsahuje. Závěry žalovaného jsou v rozporu s principem ochrany dobré víry, protože v minulosti žalobce získal vyjádření Městského úřadu Tábor, ve kterém je výslovně konstatováno, že záměr není v rozporu s územním plánem, a protože v dané lokalitě již stavební úřad realizaci stavby povolil. Měl za to, že správní orgány pochybily, pokud se nezabývaly přiměřeností svých závěrů o nemožnosti povolení stavby.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, že při rozhodování v územním řízení je nutné dbát požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona, podle kterého musí být záměr mj. v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Navrhovaný záměr byl shledán jako rozporný s územním plánem města Tábora, neboť nesplňuje limity využití území. Soud ověřil, že záměr žalobce spadá do lokality Ho 11, která zasahuje do ochranného pásma dráhy a v níž platí, že zástavba má být situována mimo toto ochranné pásmo. Krajský soud neaplikoval závěry obsažené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 144/2012 a 7 As 75/2013 a nepřezkoumal samotný územní plán, neboť pro to nejsou splněny zákonné podmínky. Zákonnost územního plánu je nutné napadat již ve fázi jeho pořizování a schvalování, nikoliv v řízení o umístění stavby, jehož účelem je ověřit soulad záměru s platným a účinným územním plánem. O rozsahu omezení vlastnického práva žalobce bylo rozhodnuto při pořizování a schvalování územního plánu, pokud s tím žalobce nesouhlasil, měl v příslušné lhůtě iniciovat řízení podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Po uplynutí této lhůty tedy nelze opatření obecné povahy (zde územní plán) v soudním řízení přezkoumávat. Soud měl přitom za to, že závěry obsažené ve výše citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu byly překonány v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116.

Na daný případ podle závěru soudu nedopadá ani rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 75/2013, neboť ten se vyjadřoval k zákonnosti veřejné vyhlášky o zřízení oblasti klidu, nikoli k územnímu plánu vydanému jako opatření obecné povahy. Soud proto uzavřel, že za dané procesní situace nemohl přezkoumávat zákonnost územního plánu. Limity využití daného území jsou v územním plánu stanoveny jasně, nelze je proto výkladem předělávat tak, že pro povolení stavby postačuje získání souhlasu drážního úřadu. Soud zdůraznil, že bylo v pravomoci obce takovou podmínku do územního plánu zahrnout. To, že žalobce získal souhlas drážního úřadu s umístěním stavby do ochranného pásma dráhy, je irelevantní, neboť tím nebyla splněna podmínka, že záměr musí být v souladu s územním plánem, jehož přiměřenost nemůže krajský soud nyní přezkoumávat. Jestliže se žalobce dovolával ochrany své dobré víry, soud vysvětlil, že pokud v minulosti bylo stavebním úřadem v jiné věci rozhodnuto nezákonně, nemůže toto založit dobrou víru žalobce v nynější věci. Ve vztahu k vyjádření městského úřadu ze dne 14. 4. 2014, kterým bylo žalobci sděleno, že záměr stavby truhlářské dílny není v rozporu s územním plánem, soud uvedl, že se podle jeho obsahu jedná o územně plánovací informaci podle § 21 stavebního zákona ve spojení s § 139 správního řádu. Informace v ní obsažené by podle soudu měly být správné, aby z nich adresát mohl vycházet, neboť zakládá očekávání osoby, které se týká, v určitý postup správního orgánu. Krajský soud však uvedl, že není možné konstatovat, že by chybně vydaná územně plánovací informace měla vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o umístění stavby, nicméně lze uvažovat o možných negativních důsledcích pro správní orgán z hlediska jeho odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Krajský soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Stěžovatel specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nejprve zrekapituloval průběh dosavadního řízení a uvedl, že krajský soud nesprávně dospěl k závěru, že umístění stavby je navrženo v rozporu s územním plánem, neboť přehlédl, že limit využití území je v územním plánu stanoven v rozporu se zákonem (konkrétně zákonem o drahách), a v rozporu s principem přiměřenosti. Předmětný územní plán navíc trpí vnitřní rozporností a nejednoznačností, čímž dává prostor pro výklad, který by umožnil povolit stěžovatelův záměr. Plocha Ho 11 je totiž územním plánem označena jako za zastavitelnou, avšak aplikace limitů využití území vede k tomu, že stavební činnost v tomto území není možná. Jednoznačnou odpověď nemá ani samotný Městský úřad Tábor, který v územně plánovací informaci se záměrem vyslovil souhlas, aby jej následně v územním řízení nepovolil. Soud se nemístně zabýval pouze jedinou větou obsaženou v územním plánu, aniž by zkoumal jeho celý obsah a protikladnost pravidel stanovených v části regulativů (str. 86 územního plánu) a v části limitů využití území (str. 38 územního plánu). Územní plán na jednu stranu předpokládá zastavění území cca 2 rodinnými domy, ve skutečnosti by bylo možné umístit maximálně jeden rodinný dům. K zastavění v dané lokalitě tak zbývá cca 15% její plochy. Územní plán přitom nikde neuvádí, proč by umísťování staveb v této lokalitě nebylo možné. Stavební úřad vydáním územního rozhodnutí ze dne 20. 3. 2012 potvrdil, že územní plán je možné vykládat i jiným

způsobem a stavbu povolit. Nelze přitom dovozovat, že toto rozhodnutí je nezákonné, jak činí krajský soud, neboť to je v rozporu s presumpcí správností rozhodnutí správního orgánu.

Krajský soud podle stěžovatele rovněž pochybil tím, že se nedostatečně zabýval judikaturou Ústavního soudu, podle níž je úkolem soudu hledat spravedlivé řešení věci. Poukázal na to, že ani správní orgány nejsou schopné uvést, jaký je důvod pro omezení jeho vlastnického práva, nadto samy konstatují nelogičnost takového omezení. Správní orgány měly při svém rozhodování zvažovat princip přiměřenosti, a to bez ohledu na závěr o zákonnosti územního plánu. Stěžovatel v neposlední řadě namítal, že bylo zasaženo do jeho dobré víry, neboť postupoval na základě informace poskytnuté odborem územního rozvoje Městského úřadu Tábor ze dne 14. 4. 2014, v souladu se souhlasem drážního úřadu a při vědomí existence územního rozhodnutí z roku 2012 na jinou stavbu realizovanou v ploše Ho 11. Soud přitom měl zvážit logiku ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle níž správní orgány mají rozhodovat o skutkově shodných nebo podobných případech stejně, nikoli dovodit, že předchozí územní rozhodnutí z roku 2012 je nezákonné, neboť k tomu již pro uplynutí lhůt není nikdo oprávněn.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel požaduje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti pouze uvedl, že odkazuje na své předchozí vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vyslovil přesvědčení, že rozsudek krajského soudu je plně v souladu se zákonem, proto navrhoval zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **je důvodná.**

Za stěžejní pro posouzení kasační stížnosti Nejvyšší správní soud považuje zodpovězení toho, do jaké míry je správní soud v případě přezkumu individuálního správního aktu (zde územního rozhodnutí), oprávněn přezkoumávat opatření obecné povahy (zde územní plán). K této otázce, jejímuž zodpovězení Nejvyšší správní soud přistupoval různě, se přitom vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36 (dostupné na www.nssoud.cz), podle něhož *„jakkoli opatření obecné povahy není právním předpisem (§ 171 správního řádu), jeho účinky se fakticky právnímu předpisu do značné míry přibližují. Některá opatření obecné povahy, typicky právě územní plány, totiž obsahují regulatorní úpravu týkající se konkrétního*

předmětu (zde nemovitostí na území obce), jejíž účinky působí neomezeně do budoucna (na dobu neurčitou), často pro období značně dlouhé. Jsou adresovány širokému okruhu obecně vymezených adresátů, který se v průběhu plynutí času může významně měnit. Územní plány jsou pořizovány typicky pro období až dvaceti let, přičemž často jejich faktická doba platnosti takovou dobu životnosti dalece přesahuje (např. stávající územní plán města Brna je z roku 1994). Ačkoli stavební zákon předpokládá pravidelné vyhodnocování a změny územního plánu, jedná se o změny dílčí a podstatná část regulace obsažené v územním plánu přetrvává i nadále. Regulativy obsažené v územním plánu (popř. v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.

V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu.

Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v těch případech, kdy by se individuální rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy týkala občanských práv a závazků, popř. trestních obvinění, jak je definovala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ale i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem a fortiori. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem) žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednotlivec, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivec již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivec může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.

Správní soud nemůže za současné právní úpravy v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, posoudit zákonnost opatření obecné povahy

podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, způsobem, jakým poskytnutí takové logicky nezbytné soudní ochrany dovodil sedmý senát v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvožďany. Pro analogickou aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy totiž není dán žádný důvod. Použití analogie obecně předpokládá existenci pravé mezery v zákoně, tj. takovou situaci, kdy neexistence určitého výslovně stanoveného pravidla je v rozporu s ústavním pořádkem či obecnými právními principy. Takovou mezeru by mohla představovat nemožnost dosáhnout soudního přezkumu, resp. nápravy nezákonnosti opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací individuálním správním aktem. Rozšířený senát má ovšem za to, že současné znění soudního řádu správního umožňuje takovou možnost nápravy, resp. „incidenčního" soudního přezkumu opatření obecné povahy po uplynutí obecné tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Žádná mezera v zákoně tudíž neexistuje, jak je vysvětleno dále.

Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „abstraktní" kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na „incidenční" kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle nějž pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí „opatřením", pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh „abstraktní" se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh „incidenční" pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

Rozšířený senát si je vědom toho, že tento 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 (srov. Potěšil, L. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha, Leges 2014; Jemelka, L. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha, C. H. Beck, 2013; Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016], resp. ani v důvodové zprávě k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován soudní řád správní. Na druhou stranu však zároveň jiný adekvátní výklad tohoto ustanovení nabídnut nebyl. Je třeba zavrhnout možnost, že by § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. neměl žádný normativní obsah. Zároveň je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („abstraktní") návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu nelogické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby.

Jediným přiměřeným způsobem výkladu § 101a odst. 1 a 101b odst. 1 s. ř. s. je tak výklad výše rozšířeným senátem předestřený, tj. rozlišující dva samostatné typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž oba tyto typy návrhů mají odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu a rovněž samostatné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento výklad je ostatně v souladu s teleologickou metodou interpretace právních předpisů, neboť účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem.

Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákonných předpisech či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

Vzhledem k právě podanému výkladu § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 s. ř. s. přijatému rozšířeným senátem je třeba překonat názor sedmého senátu vyslovený v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvožďany, tj. že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy. Zároveň je nutno odmítnout i názor předkládajícího senátu, že po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. již není možné zákonnost opatření obecné povahy nijak posoudit či přezkoumat ani v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, kterým je opatření obecné povahy aplikováno.

Rozšířený senát dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. musí být podán 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). Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím 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. Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 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).

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.“

Nejvyšší správní soud je v projednávané věci vázán výše uvedeným názorem rozšířeného senátu ohledně nutnosti umožnit konkrétní soudní přezkum opatření obecné povahy (incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.), a to i po uplynutí lhůty uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nepřehlédnul, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo vydáno až v září 2016, tj. přibližně půl roku po té, co rozhodoval krajský soud, který právní názor rozšířeného senátu nemohl předjímat a nemohl tudíž podle něj postupovat. Avšak Nejvyšší správní soud je povinen k tomuto rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu přihlédnout a ve věci, která je skutkově a právně shodná jako věc, která byla řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, postupovat podle tam uvedených závěrů – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95 nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 Ads 19/2005 - 123.

S ohledem na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, je na místě rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť stěžovatel již ve své žalobě brojil – jak konstatuje i krajský soud v napadeném rozsudku - proti zákonnosti územního plánu města Tábor, avšak výslovně jeho zrušení nenavrhoval, proto je nutné, aby jej krajský soud vyzval dle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívající 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. Teprve poté, co bude postaven na jisto předmět daného soudního řízení a zjištěno, zda stěžovatel navrhuje zrušení opatření obecné povahy či jeho části v souladu s výše uvedeným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, je na místě žalobu a zákonnost napadeného rozhodnutí znovu posoudit, neboť v následném řízení může být krajským soudem shledán územní plán města Tábor či jeho část nezákonný a může být proto zrušen, což bude mít podstatný vliv na rozhodování soudu ve vztahu k zákonnosti napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. října 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu