

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **Ing. Eva Procházková,** se sídlem nám. Svobody 1548/5, Znojmo, insolvenční správkyně dlužníka Zoologická zahrada Tábor – Větrovy, a. s., se sídlem Nad Přehradou 408, Praha 10, zastoupena Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** I) Bc. L. H., II) N. H., III) OMNIPOL, a. s., se sídlem Nekázanka 880/11, Praha 1, IV) E.ON Česká republika, s.r.o., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, V) M. N., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2015, č. j. KUJCK 25792/2015/OREG, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 80/2015 - 105,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 80/2015 - 105, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] K osobě žalobkyně se úvodem podává, že Ing. Eva Procházková byla určena insolvenční správkyní Zoologické zahrady Tábor – Větrovy, a. s. (dále jen „ZOO“), a to opatřením Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2014, č. j. MSPH 98 INS 21907/2014-A-9. Městský soud v Praze rozhodl usnesením ze dne 29. 1. 2015, č. j. MSPH 98 INS 21907/2014-B-21, o prohlášení konkursu na majetek ZOO. Osobou s dispozičními oprávněními ve vztahu k majetkové podstatě ZOO je tak žalobkyně [§ 229 odst. 3 písm. c) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), v relevantním znění].

[2] Rozhodnutím ze dne 29. 10. 2014, č. j. METAB 46453/2014/SÚ/Kou, Městský úřad Tábor (dále jen „stavební úřad“) zamítl žádost ZOO o dodatečné povolení staveb.

[3] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala ZOO odvolání, k němuž žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2015, č. j. KUJCK 25792/2015/OREG, změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že z výčtu staveb, o jejichž dodatečném povolení bylo ve společném řízení rozhodováno, bez náhrady vyňal stavby, které byly uvedeny v žádosti, kterou stavební úřad obdržel dne 18. 8. 2014 ve věci *„Bouda pro medvědy a přístřešek pro zvířata"*. Žalovaným byly vyňaty tyto stavby na pozemcích v k. ú. Větrovy u Tábora: el. ohrazení na pozemcích p. č. X, X a X, bouda pro medvědy na pozemku p. č. X, přístřešek pro zvířata na pozemku p. č. X, ohrazení pro hospodářská zvířata na pozemcích p. č. X a X a ohrazení pro medvědy na pozemcích p. č. X, X a X. Současně žalovaný částečně upravil text uvedený v závorce v navazujícím souvětí výroku rozhodnutí. Ve změnou nedotčených částech bylo rozhodnutí stavebního úřadu podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád") potvrzeno a byla jím zamítnuta žádost ZOO o dodatečné povolení následujících staveb: voliéry pro bažanty na pozemku p. č. X, voliéra pro pernatá zvířata na pozemku p. č. X, dřevěný přístřešek pro hospodářská zvířata na pozemku p. č. X, zimoviště pro hospodářská zvířata na pozemku p. č. X, ubikace pro medvědy na pozemích p. č. X a X, ohrazení na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, el. ohrazení na pozemcích p. č. X, X, X, areálový rozvod NN na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, vše v k. ú. H. u T., podle žádosti ze dne 22. 12. 2011, doplněné dne 4. 6. 2014 a rozšířené usnesením o spojení řízení ze dne 9. 6. 2014.

[4] Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal průběh správního řízení a vzal v potaz, že dvě rozhodnutí žalovaného, která v dané věci předcházela, byla zrušena rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud") ze dne 8. 11. 2013, č. j. 10 A 12/2013 – 59, a č. j. 10 A 14/2013 - 55, a věci byly vráceny žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný poté zrušil dvě předcházející rozhodnutí stavebního úřadu a obě věci mu vrátil k novému projednání. Stavební úřad následně věci spojil a vedl o nich řízení pod sp. zn. S-META 62116/2011/Kou, jehož výsledkem je rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 10. 2014.

[5] V napadeném rozhodnutí žalovaný nejprve odůvodnil změnu rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný uvedl, že stavební úřad bez dalšího spojil řízení o žádosti o dodatečné povolení staveb ze dne 18. 8. 2014 s řízením o „původních" žádostech o povolení staveb ze dne 22. 12. 2011, která spolu sice souvisí, avšak vzhledem k datům podání žádostí je spojit nelze. Při projednání později podané žádosti totiž nelze aplikovat zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (před účinností novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb.), nýbrž ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 3. 2015. Stavební úřad proto o žádosti ze dne 18. 8. 2014 musí rozhodnout samostatně. Ke spojení „původních" žádostí došlo na základě žádosti ZOO podané dne 4. 6. 2014. Dále žalovaný uvedl, že stavební úřad se již nedopustil pochybení, která mu byla vytčena výše citovanými rozsudky krajského soudu.

[6] Žalovaný dále konstatoval, že podstatným hlediskem pro posouzení žádosti o dodatečné povolení staveb je skutečnost, zda dotčené stavby nejsou umístěny v rozporu se záměry územního plánování. S ohledem na znění územního plánu města Tábor, jenž byl vydán usnesením Zastupitelstva města Tábor č. 103/3/11 ze dne 31. 1. 2011, žalovaný

pokračování

upřesnil, že pozemky dotčené předmětnými stavbami se nacházejí ve funkčních plochách Bni, Zt, L, Zo. U funkční plochy Zo - Plochy zemědělské - orná půda vymezil přípustné využití této plochy. Stavby umístěné v této ploše (tj. stejně jako v ploše Zt) nelze podle žalovaného kvalifikovat coby stavby jednotlivé pro zemědělskou výrobu, nadto omezují volný pohyb krajinou. Uvedené zpřesnění nemá podle žalovaného dopad na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Žalovaný nehodnotil jako vadu ani to, že stavební úřad se vedle posuzování jednotlivých staveb zabýval také tím, že jsou součástí areálu zoologické zahrady. Vysvětlil, že předmětem tohoto řízení nemůže být posouzení zákonnosti pořizování a schvalování příslušné územně plánovací dokumentace nebo jednotlivých územních studií. Námitky týkající se podmínek obsažených v územním plánu ohledně funkční plochy Bni – HO26 měli vlastníci dotčených pozemků uplatnit při pořizování samotného územního plánu, nikoli později; ostatně zastupitelstvo města v roce 2013 nesouhlasilo s žádostí ZOO o změnu územního plánu. Žalovaný se ztotožnil s postupem stavebního úřadu, který k námitce podjatosti vznesené ZOO pouze uvedl, že byla podána opožděně, tj. po vydání prvostupňového rozhodnutí. Námitka podjatosti mohla být vznesena dříve, nikoli až v době, kdy má účastník za to, že se řízení nevyvíjí podle jeho představ. Vypořádat se s takovou námitkou po vydání prvostupňového rozhodnutí je věcí odvolacího správního orgánu, přičemž žalovaný nedospěl k závěru, že by tato námitka byla důvodná. Žalovaný neshledal v řízení rozpory, které by představovaly důvod pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, a neztotožnil se s názorem, že stavebním úřadem nebyly provedeny žádné důkazy. Žádné rozpory žalovaný nezjistil ani v sumarizaci spisového materiálu a konstatoval, že účastníkům řízení bylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pokud ZOO odkázala na údajně opomenutá vyjádření související s posuzováním příjezdu do areálu zoologické zahrady a parkováním návštěvníků, žalovaný uvedl, že předmětem rozhodování stavebního úřadu nebyla žádná stavba řešící příjezd k zoologické zahradě, ani stavba týkající se parkování vozidel, tudíž jsou nově předložené podklady irelevantní. Nadto k novým skutečnostem uplatněným až v odvolání a k návrhům na provedení nových důkazů se přihlédne pouze za splnění zákonem stanovených podmínek, které však v daném případě nenastaly. Dále žalovaný uvedl, že vyjádření odboru dopravy ze dne 9. 1. 2012 se týká tehdy zjištěného určitého skutkového stavu, což nevylučuje následnou žádost stavebního úřadu o aktuální vyjádření k dané věci. K namítané existenci dvou vyjádření odboru dopravy žalovaný konstatoval, že stavební úřad oprávněně zahrnul mezi podklady pro rozhodování to vyhotovení, které je opatřeno podacím razítkem a jako takové je součástí správního spisu. Podle názoru žalovaného se nejednalo o vyjádření „na objednávku“ s cílem poškodit ZOO. Žalovaný se neztotožnil s názorem ZOO, že postup stavebního úřadu byl veden s cílem vydat nezákonné a účelové rozhodnutí, a to při nerespektování pravomocných rozsudků krajského soudu. Podle žalovaného naopak bylo zřejmé, že stavební úřad neomezil svůj postup jen na rozpory v parcelaci území v důsledku digitalizace, či posouzení souladu se záměry územního plánování, ale že se věcí zabýval v potřebném rozsahu. Stavební úřad se zabýval jednotlivými stavbami a neposuzoval je jen coby součást areálu zoologické zahrady, ale především s ohledem na daný způsob užívání a vzhledem ke konkrétnímu vymezení podle funkční plochy stanovené v územně plánovací dokumentaci. Žalovaný poukázal na skutečnost, že územní plán sídelního útvaru aglomerace Tábor, Sezimovo Ústí, Planá nad Lužnicí, kterému podléhalo rozhodování v dotčeném území od roku 1994 do roku 2011, řešil území odlišně, což mělo dopad na povolování jednotlivých

staveb v konkrétních případech do roku 2011. Žalovaný rovněž poznamenal, že předběžné informace podle § 139 správního řádu, na které upozornila ZOO, nejsou tzv. územně plánovací informací ve smyslu § 21 odst. 1 stavebního zákona a nenahrazují povolení stavby. Žalovaný se vyjádřil také k hodnocení pojmů „volnočasová aktivita“ a „zookoutek“, pod který nelze zahrnovat zoologickou zahradu; ta může být provozována pouze na základě licence vydané Ministerstvem životního prostředí.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou u krajského soudu. Namítala, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona je v nezastavěném území možné umisťovat i taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu. Předmětné stavby tyto podmínky podle žalobkyně splňují. Dále poukázala na to, že správní orgány nelogicky spojily dvě vedená správní řízení za účelem prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle žalobkyně žalovaný ignoroval výše citované pravomocné rozsudky krajského soudu, přestože byl názorem krajského soudu vázán. Podle žalobkyně mělo být žádostem o dodatečné povolení staveb bez dalšího vyhověno. Za nesprávný označila žalobkyně postup žalovaného, jenž nepovažoval za pochybení postup stavebního úřadu, který si nechával vystavovat vyjádření od odboru dopravy dle svého přání a potřeby tak, aby mohl podané žádosti zamítnout. Ve správním spise se nachází negativní vyjádření odboru dopravy, avšak existuje také souhlasné vyjádření odboru dopravy s totožnými identifikátory, které není obsahem správního spisu. Uvedená praxe je nepřijatelná. V rozhodnutí žalovaného dále dle žalobkyně nejsou uvedeny konkrétní argumenty odůvodňující jeho rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem, pravomocnými rozsudky krajského soudu a také územním plánem města Tábor. Správní orgány mají podle ZOO (resp. žalobkyně) za cíl ji zlikvidovat. Žalovaný uvedl, že územní plán nedefinuje pojmy „volnočasová aktivita“ a „zookoutek“, opomněl však již odůvodnit, proč předmětné stavby nemohou být dodatečně povoleny. Podle žalobkyně žalovaný také nedostatečně posoudil odvolací námitky týkající se dopravní situace u zoologické zahrady a nevypořádal tvrzení o vadách procesních a věcněprávních. Z napadeného rozhodnutí není podle názoru žalobkyně zřejmé, v čem je spatřován rozpor s územním plánem a proč správní orgány nerespektují závazný právní názor krajského soudu vyslovený v předchozích rozsudcích.

[8] Rozsudkem ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 80/2015 - 105, krajský soud rozhodnutí žalovaného a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Krajský soud nesouhlasil s tím, že by žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí nerespektoval předchozí zrušující rozsudky krajského soudu. Správní orgány totiž měly odstranit rozpor v označení pozemků, na kterých se mají nepovolené stavby nacházet, což se stalo. Stavební úřad rovněž vyhověl požadavku soudu, aby se zabýval každou stavbou jednotlivě, přičemž stavební úřad zkoumal, v jaké ploše funkčního využití se podle územního plánu nachází (s výhradou plochy L, u níž se správní orgán od závazného právního názoru krajského soudu odchýlil). Krajský soud proto nesouhlasil s názorem žalobkyně, že na základě předchozích rozsudků měly být předmětné stavby dodatečně povoleny. Krajský soud však dospěl k závěru, že se správní orgány dopustily nových pochybení, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti, neboť způsobují nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu. Soud totiž

pokračování

shledal rozpor v tom, že stavební úřad vymezil stavby tak, že se nacházejí v plochách Bni, Zt a L, kdežto žalovaný konstatoval, že se dotčené pozemky nacházejí v plochách Bni, Zt, L a Zo. Žalovaný sice tvrdil, že upřesnil funkční plochy dotčené jednotlivými stavbami, avšak stalo se tak nepřezkoumatelným způsobem. Žalovaný do výčtu ploch přidal plochu označenou jako Zo s tím, že se týká části pozemku parc. č. X, aniž by specifikoval, které stavby se na tomto pozemku mají nacházet. Nebylo tedy možné zjistit, které stavby nacházející se v této ploše nesplňují podmínky územního plánu, neboť stavební úřad stavby na tomto pozemku zařadil do dvou jiných ploch využití (konkrétně Bni a Zt). Z konstatování žalovaného o tom, že stavby na pozemku p. č. X omezují volný pohyb krajinou, by sice bylo možné dovodit, že se jedná o stavbu ohrazení, nicméně stejně tak se může jednat o stavbu areálových rozvodů NN. K žalobní námitce, podle níž není z napadených rozhodnutí zřejmé, v čem je spatřován rozpor s územním plánem, přičemž u některých staveb není vyloučeno jejich využití pro provoz zoologické zahrady, krajský soud konstatoval, že účel užití staveb není deklarován v projektové dokumentaci, jak nesprávně uvedly správní orgány. Podle krajského soudu je však obecně známou skutečností, že v dané lokalitě je zoologická zahrada, od kteréžto skutečnosti nelze zcela odhlížet. Dále se krajský soud zabýval jednotlivými funkčními plochami vymezenými územním plánem a způsobem, jakým stavební úřad odůvodnil nesoulad jednotlivých staveb s využitím ploch. Ve vztahu k plochám Bni a Zt není z napadených rozhodnutí zřejmé, které stavby do nich spadají, neboť žalovaný nevymezil, které konkrétní stavby se nacházejí na části pozemku p. č. X vymezené v ploše Zo. K podmínce pro rozhodování v území v ploše Bni - Ho26 krajský soud uvedl, že podle územního plánu musí být zpracována územní studie; lhůta pro její pořízení je však v územním plánu stanovena neurčitě a vágně, svévolně a vykazuje prvky libovůle. S odkazem na bod č. 5 přechodných ustanovení novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. krajský soud konstatoval, že podmínka prověření změny využití plochy územní studií pozbude dnem 1. 1. 2017 platnosti. K ploše Bni dále krajský soud uvedl, že areálový rozvod NN by zde umístěn být nemohl, neboť hlavní využití této zóny je bydlení v kvalitním prostředí, kde může být umístěna pouze technická infrastruktura související s bydlením v rodinných domech. Ani ohrazení zde být nemůže z důvodu překročení stupně zátěže, režimu stanoveného vyhláškou či hygienickými normami. V ploše Zt lze podle krajského soudu dodatečně povolit stavbu ohrazení, neboť je lze podřadit pod územním plánem připuštěné ohrazení pastvin. Ani skutečnost, že ohrazení prochází také plochami Bni a L, na uvedeném závěru nic nemění. Podle krajského soudu mohou být v ploše Zt podmíněně umístěny liniové sítě a zařízení technické infrastruktury, kam lze podřadit také neveřejný areálový rozvod NN a jednoduché stavby zemědělské výroby. Provozování zoologické zahrady pod pojem zemědělské výroby nelze podřadit. Stavební úřad však v této souvislosti podle krajského soudu vůbec nehodnotil, že ZOO jako žadatel měla v rozhodné době vyznačenu v obchodním rejstříku jako předmět činnosti mj. zemědělskou výrobu. Proto by se měly správní orgány zabývat tím, zda příslušné stavby byly využívány výlučně pro provoz zoologické zahrady, anebo pro zemědělskou výrobu. K ploše L krajský soud konstatoval, že v ní lze umístit stavby plnící funkci zookoutku a volnočasové aktivity. Správní orgány u ubikace medvěda a souvisejících ohrazení a areálového rozvodu v rozporu s právním názorem krajského soudu v předchozích rozsudcích příliš přihlédly k tomu, že se jedná o součást zoologické zahrady, aniž by stavby posoudily ve své jednotlivosti. Předmětné stavby lze přitom podle názoru krajského soudu posoudit jako územním plánem

připuštěný zookoutek. Dále krajský soud v rozsudku uvedl, že názor žalovaného týkající se spojení věcí neshledal nesprávným, žalovaný se zabýval dopravní situací u zoologické zahrady, v dané věci se nelze dovolávat § 18 odst. 5 stavebního zákona (část staveb je stejně umístěna v zastavitelném území) a ztotožnil se s hodnocením žalovaného týkajícím se existence dvou vyjádření odboru dopravy, které v novém řízení stejně bude muset být aktualizováno.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a osob zúčastněných na řízení

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel namítá, že krajský soud pochybil ve svém procesním postupu, neboť z rozsudku krajského soudu vyplývá, že žalobkyně podala ve věci repliku, která mu nebyla zaslána, ačkoli byla velmi důležitá, neboť s ohledem na závěry soudu obsahovala rozšíření žalobní argumentace. Uvedeným krajský soud porušil zásadu rovnosti stran před soudem. Pokud krajský soud zrušil obě rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost z důvodu odlišného vymezení ploch funkčního využití, pak stěžovatel uvádí, že tuto námitku (pokud je mu známo) žalobkyně neuplatnila. Krajským soudem zjištěná vada podle názoru stěžovatele nemůže představovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nanejvýš pouze jeho nezákonnost. Stěžovateli s ohledem na vadný procesní postup soudu není zřejmé, do jaké míry bránila soudem shledaná vada přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Stěžovatel nadto zastává stanovisko, že zde neexistuje rozpor mezi prvostupňovým a napadeným rozhodnutím. Napadené rozhodnutí totiž pouze konstatuje, že část pozemku parc. č. X zasahuje do plochy Zo, přičemž její využití je obdobné jako u plochy Zt. Stavby v této ploše (tj. stejně jako v ploše Zt) nelze kvalifikovat jako jednotlivé stavby pro zemědělskou výrobu; předmětné stavby jako takové omezují volný pohyb krajinou. Upřesnění provedené v napadeném rozhodnutí nemá podle stěžovatele dopad na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. K věci samé dále uvedl, že závěry krajského soudu jsou vnitřně rozporné. Pokud totiž krajský soud na jedné straně hovoří o tom, že je nutné při povolování stavby přihlížet k účelu stavby, tak tyto závěry popřel tím, že při vlastním hodnocení staveb tento účel zhotovení nevzal v úvahu. V praxi by aprobace těchto závěrů vedla k tomu, že by jednotlivé stavby v areálu zoologické zahrady byly povoleny, ale využití těchto staveb pro tyto účely (zde zřízení zoologické zahrady) by pro rozpor s územním plánem nebylo možné. Stěžovatel souhlasil s tím, že část staveb by bylo možné v území povolit, avšak pouze v případě, pokud by sloužily účelu souladnému s platnou územně plánovací dokumentací. V posuzované věci se přitom zjevně jedná s ohledem na současný stav o stavby v areálu zoologické zahrady, které tvoří jeden funkční celek. Nic na tom nemění ani skutečnost, že část staveb byla dříve povolena, neboť tyto stavby byly povoleny v souladu s územním plánem k jinému účelu a součástí areálu zoologické zahrady se staly teprve dodatečně. V souladu s právním názorem krajského soudu vysloveným v předcházejících rozsudcích posuzovaly správní orgány stavby uvedené v žádosti odděleně v závislosti na tom, v jaké funkční ploše se podle územního plánu nachází. Jestliže se vede řízení o více stavbách, stavební úřad je povinen zjišťovat také to, zda spolu stavby funkčně či jinak souvisí. Žádná z funkčních ploch dotčených stavbami neumožňuje umístění souhrnu předmětných dodatečně povolovaných staveb. Od stanoveného funkčního využití území jako celku nelze zcela odhlédnout, a to

také se zřetelem k cílům a úkolům územního plánování a charakteru území. Limity územního plánu nelze „ohýbat“ například užitím tzv. salámové metody. Nároky souboru staveb tvořících zoologickou zahradu na dopravní a technickou infrastrukturu jsou zcela odlišné od nároků jednotlivých drobných staveb, které územní plán *a priori* umístit umožňuje.

[12] Krajský soud se podle stěžovatele nadbytečně zabýval hodnocením podmínky pro rozhodování v území Bni - Ho26, kterou je zpracování územní studie. Stavby ohrazení a areálového rozvodu NN nemohou být s ohledem na funkční využití předmětných ploch umístěny. K tomu se soulad staveb s územně plánovací dokumentací zjišťuje k okamžiku vydání rozhodnutí správních orgánů, kdy podmínka zpracování územní studie platila; také proto je posouzení krajského soudu o neexistenci podmínky ode dne 1. 1. 2017 nesprávné. Nesprávný je závěr krajského soudu, podle kterého ve funkční ploše Zt lze umístit ohrazení a elektrické ohrazení, neboť jejich materiálové a konstrukční řešení uvedené v žádosti je odlišné od ohrazení slučujícího se s využitím plochy (ohrazení pastvin). Stěžovatel je názoru, že nelze rozhodovat pouze o části ohrazení v dané funkční ploše bez návaznosti na plochy Bni a L, a to s ohledem na funkční propojenost, přímou návaznost a celistvost stavby ohrazení. Další umisťované stavby v ploše Zt jsou bez ohledu na jejich označení jako stavby pro zemědělskou výrobu fakticky stavbami, jež slouží pro vystavování exemplářů chovaných v zoologické zahradě. Přípustnost stavby se neposuzuje podle osoby stavebníka, ale podle jejího skutečného účelu. Ke stavbám umisťovaným v ploše L stěžovatel konstatoval, že ubikace pro medvědy není zookoutkem, přičemž z napadených rozhodnutí je zřejmé, proč tomu tak není. Krajský soud vykládá pojem zookoutek příliš extenzívně a v rozporu s limity území. Výtka, že se správní orgány neřídily závazným názorem krajského soudu, je nedůvodná. Krajský soud pouze konstatoval, že územní plán nevylučuje v dané lokalitě umístění zookoutku. Za zcela nesprávnou považuje stěžovatel úvahu krajského soudu, že pojem zookoutek v sobě nutně zahrnuje více souvisejících staveb, které ve své celistvosti mohou plnit jeho funkci, tudíž všechny řešené stavby v ploše L jsou v souladu s přípustným využitím tohoto území podle územního plánu. *Ad absurdum* by pak zoologická zahrada byla jedním zookoutkem vedle druhého.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[14] Žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení III., IV. a V. se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[15] Osoby zúčastněné na řízení I. a II. ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapitulovaly předcházející rozsudky krajských soudů ve věci a rozsudky, které s nyní projednávanou věcí souvisejí, s tím, že ve všech případech byla žalobkyně úspěšná. Správní orgány ignorovaly pravomocné rozsudky a v důsledku jejich chování došlo k zásahu do svobodného podnikání ZOO, vyhlášení konkurzu a vzniku mnohamilionových škod fyzických, právnických osob a akcionářů ZOO. Nástupnické korporaci ZOO je rovněž bráněno ve svobodném podnikání. Na veřejném zasedání města Tábor byl „vstřícný přístup města“ podmiňován finanční účastí nástupce ZOO na dopravním řešení příjezdové

komunikace v dané lokalitě. Jednání zastupitelů města Tábor je nezákonné. Kasační stížnost je sestavena z výňatků různých rozhodnutí správních orgánů a nic nového nepřináší. Dnešní zoologická zahrada vznikala řadu let, nelze ji posuzovat jako celý komplex. Žádné město, v němž se v České republice nachází zoologická zahrada, nemělo v územním plánu „plochu určenou pro výstavbu zoologické zahrady“. Správní orgány byly účastníky jiných řízení a postupů, kde nevznesly žádné námitky (vyjmutí ze zemědělského a lesního půdního fondu, licence na provozování zoologické zahrady). Pro dokreslení situace bylo uvedeno, že slavnostního otevření zoologické zahrady se účastnil tehdejší hejtman Jihočeského kraje Mgr. Jiří Zimola, jakož i tehdejší a současný starosta města Tábor Ing. Jiří Fišer. Osoby zúčastněné na řízení I. a II. Nejvyššímu správnímu soudu navrhly, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Stěžovatel se kasační stížností podanou v zákonem stanovené dvoutýdenní lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkoumání rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost splňuje veškeré náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a stěžovatel doložil, že jeho zaměstnanec, který za něj jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost **je důvodná**.

[19] Skutkově a právně obdobnou věcí totožné žalobkyně a žalovaného správního orgánu (stěžovatele) se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 6 As 190/2016 - 36 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kterým byl zrušen rozsudek krajského soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 79/2015 - 108. Od závěrů učiněných v citovaném rozsudku šestého senátu nemá pátý senát zdejšího soudu důvodu se odchýlit, a proto z něj také v následujícím výkladu vychází.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k hodnocení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je nutné považovat za natolik závažnou vadu rozsudku krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tj. z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních

důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[21] V nyní projednávané věci musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného nad rámec žalobních bodů.

[22] Krajský soud totiž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se odchýlil od vymezení staveb provedeného stavebním úřadem, aniž by toto upřesnění podle názoru krajského soudu blíže vysvětlil. Nejvyšší správní soud ovšem musí konstatovat, že žádnou takovou námitku dovolávající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalobkyně ve své žalobní argumentaci uplatněné ve lhůtě dle ustanovení § 72 s. ř. s. nevznesla. Žalobkyně totiž pouze namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť porušuje § 18 odst. 5 stavebního zákona, dále nerespektuje předchozí zrušující rozsudek krajského soudu, protože se nedostatečně zabývá odvolací argumentací, posuzuje budovy jako celek (komplex zoologické zahrady), a protože výslovně nespecifikuje, v čem je vlastně rozpor s územním plánem spatřován. Skutečnosti, že rozhoduje nad rámec žalobní argumentace, si přitom byl krajský soud zjevně vědom, neboť v napadeném rozsudku konstatoval, že tak činí z úřední povinnosti (viz str. 10 napadeného rozsudku - pozn. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu bez příslušného žalobního bodu může krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jen za určitých podmínek. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, je *„krajský soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).“* Popsaná situace ovšem v nyní posuzované věci nenastala, neboť krajský soud se s žalobní argumentací vypořádal, byť to podle jeho názoru bylo zkomplikováno tím, že se žalovaný odchýlil od vymezení staveb provedeného stavebním úřadem. Krajský soud však ve svém rozsudku nijak neuvedl, které žalobní body s ohledem na jím zjištěnou vadu nemohl řádně vypořádat. Z napadeného rozsudku naopak plyne opak, neboť krajský soud se s veškerou žalobní argumentací přímo či nepřímo vypořádal. Nelze proto dospět k závěru, že by nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí bránila projednání žaloby (uplatněných žalobních bodů). Pokud žalobkyně na tuto nepřesnost a nedostatečnost napadeného rozhodnutí nepoukázala, nebylo věcí krajského soudu její argumentaci doplňovat či nahrazovat; uvedené je v rozporu se zásadou dispoziční, jak vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84.

[24] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že krajský soud se dopustil dalšího pochybení, neboť repliku žalobkyně ze dne 3. 6. 2016 obsahující její polemiku s vyjádřením stěžovatele nedoručil stěžovateli. V tomto směru Nejvyšší správní soud přiměřeně odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 - 39, podle kterého *„procesní pochybení spočívající v tom, že krajský soud v intencích § 74 odst. 1*

věta třetí s. ř. s. nedoručil vyjádření žalované k žalobě žalobkyni, je vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a to zejména za situace, kdy bylo soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a kdy krajský soud z vyjádření žalované ve svém rozsudku vycházel." Krajský soud tedy rozhodoval bez jednání též na základě podání, o jehož obsahu neinformoval druhého účastníka řízení, přičemž v rozporu s procesními pravidly přihlédl nad rámec žalobní argumentace známé druhému účastníku řízení k pochybení správního orgánu.

[25] Nejvyšší správní soud je nucen rovněž konstatovat, že napadený rozsudek je vnitřně rozporný. Krajský soud totiž na straně jedné souhlasil s tím, že správní orgány posuzovaly jednotlivé stavby s ohledem na deklarovaný účel jejich použití, na druhou stranu však od tohoto jednotícího záměru odhlédl, neboť ve vztahu k jednotlivým stavbám uvedl, že samy o sobě jsou v souladu s příslušnou územně plánovací dokumentací. Není tak zřejmé, na základě čeho se krajský soud při posuzování jednotlivých staveb odchýlil od svého názoru, že je nutné zohlednit rovněž deklarovaný účel staveb, které sama žalobkyně označila jako stavby náležející do komplexu zoologické zahrady. Nejvyšší správní soud naopak také v nyní projednávané věci souhlasí s postupem správních orgánů, které při posuzování jednotlivých staveb důsledně zohledňovaly, že se jedná o stavby spojené s komplexem zoologické zahrady, a jako takové je i při rozhodování o dodatečném povolení staveb posuzovaly.

[26] Nelze totiž souhlasit s tím, aby stavebník, který s jednotným záměrem staví budovy bez příslušného povolení, mohl následně dosáhnout „legalizace" těchto staveb za pomoci argumentace, že jednotlivé stavby samy o sobě mohou představovat z hlediska posuzování jejich souladnosti s územním plánem zcela jiný typ staveb, které by bylo možné dodatečně povolit. Uvedeným by totiž stavebník mohl v určitých případech „po jednotlivých stavbách" dosáhnout dodatečného povolení staveb, jehož by v případě zákonného postupu v podobě absolvování řádného stavebního řízení s žádostí o povolení celého takového stavebního záměru nedosáhl. Nejvyšší správní soud přitom nevidí jakýkoli důvod pro to, aby stavebník, který nepostupoval v souladu se stavebním zákonem a stavěl komplex budov bez příslušného stavebního povolení, dosáhl prostřednictvím řízení o dodatečném povolení stavby (staveb) pro sebe lepšího výsledku než ten, který postupuje řádně v souladu se stavebním zákonem a žádá o komplexní povolení všech jím plánovaných staveb.

[27] Nejvyšší správní soud také konstatuje, že na charakter stavby a její soulad s územně plánovací dokumentací nemá vliv to, jaký předmět činnosti má stavebník zapsán v obchodním rejstříku. Zápis v obchodním rejstříku totiž nemá jakýkoli vliv na to, co stavebník skutečně hodlá postavit, resp. co (jako je tomu v posuzované věci) již postavil, a jak to hodlá provozovat.

[28] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani způsobu, jakým krajský soud přistoupil k posouzení zákonnosti jednotlivých ustanovení územního plánu. Touto otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, v němž dospěl k závěru, že *„soudní 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*

pokračování

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.“

[29] V projednávané věci žalobkyně žádný návrh na zrušení části územního plánu města Tábor v žalobě nevznesla. Za takové situace tedy krajský soud nebyl oprávněn si pro účely daného řízení a dle tehdy účinné právní úpravy posoudit otázku zákonnosti územního plánu a dospět k závěru, že jeho dílčí část je nezákonná a že ji tudíž neměl ani správní orgán aplikovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci krajský soud.

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

V Brně dne 26. října 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu