

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška 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 – Horní Měcholupy, 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, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2015, č. j. KUJCK 25766/2015/OREG, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 79/2015 – 108,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 79/2015 – 108, **se ruší a** věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2015, č. j. KUJCK 25766/2015/OREG (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání Zoologické zahrady Tábor – Větrovy (u které bylo na základě usnesení Městského soudu v Praze č.j. MSPH 98 INS 21907/2014-B-21 ze dne 29.01.2015

rozhodnuto o prohlášení konkursu na majetek dlužníka) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Tábor ze dne 29. 10. 2014, č. j. METAB 44416/2014/SÚ/Kou, jímž byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení staveb (voliéry volné – ohrazení, 3x kotec, hrací prvky, altán, kurník, seník, stanový hangár, 2x pavilon, stánek, zahradní domek, 2x zpevněná plocha pro WC a areálové rozvody NN) v k-ú- Horky u Tábora.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně popsal průběh správního řízení a skutečnost, že předchozí rozhodnutí v dané věci bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 27. 11. 2013. Dospěl k názoru, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem při posuzování žádosti odvolatele o dodatečné povolení předmětných staveb, přičemž nesouhlasil s tím, že by se mělo jednat o stavby malého rozsahu, jak tvrdí odvolatel. Postup stavebního úřadu při posuzování věci byl v souladu s příslušnou procesní úpravou, zvláště když stavební úřad opakovaně zjišťoval aktuální stav věci a vyvaroval se pochybení, která byla správním orgánům vytýkána v předchozím rozsudku krajského soudu.

K věci samé žalovaný uvedl, že s ohledem na znění Územního plánu Tábor z ledna 2011 doupřesnil funkční plochy dotčené stavbami dle předmětné žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť stavby zasahují i do funkční plochy Zo – Plochy zemědělské – přičemž jmenoval 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. Nehodnotil jako vadu rovněž to, že stavební úřad se vedle posuzování jednotlivých staveb zabýval také tím, že jsou součástí provozované zoologické zahrady. Vysvětlil přitom, že předmětem tohoto řízení nemůže být posouzení zákonnosti pořizování a schvalování příslušné územně plánovací dokumentace nebo jednotlivých územních studií. Pokud odvolatel nesouhlasí s podmínkami obsaženými v územním plánu ohledně funkční plochy Bni – HO26, žalovaný vysvětlil, že tyto námitky měli vlastníci dotčených pozemků uplatnit při pořizování samotného územního plánu, nikoli později; ostatně zastupitelstvo města v roce 2013 nesouhlasilo s žádostí odvolatele o změnu územního plánu, tudíž žalovaný nemůže tuto situace v předmětném řízení řešit. Žalovaný se ztotožnil s postupem správního orgánu, který k námitce podjatosti vznesené odvolatelem pouze uvedl, že ta byla podána opožděně, tj. po vydání prvostupňového rozhodnutí. Námitku podjatosti totiž odvolatel mohl vznést dříve, nikoli v době, kdy má za to, že se řízení nevyvíjí „správným směrem“. 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. Nezjistil dále, že by nebyl v dané věci správní spis řádně veden, přičemž účastníkům tohoto řízení bylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pokud odvolatel odkazuje 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 týkající se parkování vozidel, tudíž ani nově předložené podklady z těchto posouzení nedovozují žádné závěry. K novým skutečnostem uplatněným až v odvolání žalovaný odkázal na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu s tím, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů se přihlédne pouze za splnění zákonem stanovených podmínek, které však v daném případě nenastaly. Nadto vyjádření správního orgánu ze dne 9. 1. 2012 se podle žalovaného týká určitého

tehdy zjištěného skutkového stavu, tudíž bylo možné následně žádat o aktuální vyjádření odboru dopravy k dané věci. Stavebním úřadem získané vyjádření přitom žalovaný nehodnotí tak, že by se mělo jednat o vyjádření „na objednávku“ s cílem poškodit odvolatele, jak tvrdí.

Žalovaný zdůraznil, že postup stavebního úřadu byl v souladu s procesními předpisy, že správní orgán umožnil účastníkům řízení se k věci vyjádřit a že byl respektován předchozí rozsudek krajského soudu. Stavební úřad se tedy zabýval jednotlivými stavbami s ohledem na daný způsob užívání a vzhledem ke konkrétnímu vymezení podle funkční plochy stanovené vydanou územně plánovací dokumentací. To, že předchozí územní plán řešil dotčené území jinak, není pro posouzení dané věci relevantní. Pokud se odvolatel dovolává předběžných informací z roku 2012, žalovaný uvedl, že se týkají zcela jiných staveb. Nelze nadto tyto informace automaticky považovat za územně plánovací informaci a za povolení stavby.

V **žalobě** žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Podle ustanovení § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění od 1. 1. 2013 (dále jen „stavební zákon“), 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 přitom tyto podmínky podle názoru žalobkyně bez jakýchkoli pochyb splňují. Měla za to, že správní orgány v dané věci dostatečně nerespektovaly předchozí zrušující rozsudek krajského soudu, jehož právními závěry byly vázány. Vyslovila přesvědčení, že správní orgány s řešením věci k její tíži pouze obstruovaly. Napadené rozhodnutí pouze kopíruje předchozí odůvodnění odvolacího rozhodnutí, které však neobstálo v soudním přezkumu. Vlastními námitkami se však žalovaný jakkoli nezabýval, nezohlednil zákonné normy, předchozí pravomocný rozsudek a územní plán. Vytýkala rovněž to, že úřední osoby se v průběhu správního řízení k celé věci vyjadřovaly do místních novin, avšak uváděly skutečnosti, které byly v rozporu se závěry krajského soudu uvedenými v předchozím rozsudku. Žalovaný pochybil i v tom, že se neustále snaží přihlížet k tomu, že předmětné stavby byly budovány za účelem využití pro zoologickou zahradu, což krajský soud v předchozím rozsudku vyhodnotil jako nesprávné. Napadené rozhodnutí žalobkyně považuje za nepřezkoumatelné, protože se nijak nevypořádá s odvolací námitkou, ve které se dovolávala posudků ohledně dopravní situace, podle nichž nedošlo k nárůstu dopravy v dané oblasti. Žalobkyně proto vyslovila přesvědčení, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nevysvětluje, v čem je spatřován rozpor s územním plánem, a že správní orgány nerespektují závazný právní názor krajského soudu obsažený v předchozím rozsudku.

Krajský soud **napadeným rozsudkem** ze dne 29. 6. 2016, č. j. 10 A 79/2015 – 108, napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud nejprve nesouhlasil s tím, že by žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí nerespektoval předchozí zrušující rozsudek krajského soudu. Správní orgány totiž měly v tomto řízení 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. Krajský soud proto nesouhlasil s názorem žalobkyně, že na základě předchozího rozsudku měly být předmětné stavby dodatečně povoleny. Soud však dospěl k závěru, že se správní orgány dopustily nových pochybení, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti, neboť způsobují nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud totiž shledal rozpor v tom, že stavební úřad vymezil stavby tak, že se nacházejí v plochách Bni, Zt, Rv a Bn, kdežto žalovaný konstatoval, že se dotčené pozemky nacházejí v plochách Bni, Zt, Rv a Zo. Žalovaný sice tvrdil, že upřesnil funkční plochy dotčené jednotlivými stavbami, avšak to se stalo nepřezkoumatelným způsobem. Žalovaný z výčtu ploch vypustil plochy označené jako Bn – bydlení, které se měly podle stavebního úřadu týkat voliér volných (pozemky parc. č. 988 a 989), aniž by uvedl, kde se tedy tyto voliéry nacházejí. Nově žalovaný přidal do výčtu plochu označenou jako Zo s tím, že se týká části pozemku parc. č. 978/10, 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, když stavební úřad stavby na tomto pozemku zařadil do dvou jiných ploch využití (konkrétně Bni a Zt).

Krajský soud se dále zabýval dalšími námitkami žalobkyně, přičemž vyložil, že správní orgány mohly při posuzování předmětných staveb vycházet z účelu jejich využití k provozu zoologické zahrady. Správní orgány totiž měly posoudit stavby jednotlivě, a nikoli jako komplex, čemuž přes dílčí nevhodné obraty dostály. Pokud při hodnocení umístnění a využití staveb vycházely ze způsobu jejich skutečného využití, který je deklarován v předložené projektové dokumentaci, nevidí v tom soud nic závadného. Podle § 110 a násl. stavebního řádu totiž stavební úřad má přihlížet při povolování stavby k jejímu záměru a účelu. Soud tedy souhlasil s tím, že v ploše Rv nelze povolit voliéry volné – ohrazení, protože nevyhovují výčtu přípustných staveb v této ploše, zvláště když je tu nepřípustná chovatelská činnost a provoz produkující zápach. Chovatelská činnost je zde tedy výslovně zakázána. Ani v ploše Bn (byť zde krajský soud shledal rozpor v tom, které stavby v této ploše jsou podle žalovaného umístěny) nelze povolit voliéry volné – ohrazení, protože nevyhovují požadavkům na umísťování staveb, jelikož neslouží k bydlení a nesouvisí s občanskou vybaveností. Ve vztahu k ploše Bni (byť zde krajský soud rovněž shledal rozpor v tom, které stavby v této ploše jsou podle žalovaného umístěny) soud uvedl, že stavební činnosti podle stavebního úřadu brání podle územního plánu podmínka vypracování územní studie. Soud však dospěl k závěru, že tato podmínka obsažená v územním plánu je stanovena neurčitě a vágně, neboť se tak má stát do doby platnosti územního plánu, přičemž je zcela na vůli orgánu územního plánování, kdy se rozhodne pořídit územní plán nový. Podle znění stavebního řádu účinného od 1. 1. 2013 však je v jeho § 43 odst. 2 stanovena podmínka, že se tak má stát ve lhůtě přiměřené. Územní studie nadto měla být podle judikatury Nejvyššího správního soudu vypracována již pro samotné pořizování územně plánovací dokumentace. Způsob stanovení lhůty k pořízení územní studie pro lokalitu Ho26 je svévolný, nemůže ji proto aplikovat, přičemž musel vycházet z přechodného ustanovení bodu č. 5. zákona č. 350/2012 Sb., který se zabýval příslušnou problematikou tak, že úkol prověřit územní studií změny využití plochy jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v uvedené územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti.

Tato podmínka tedy v souladu s tímto přechodným ustanovením pozbude platnosti dnem 1. 1. 2017. K samotné lokalitě Bni soud uvedl, že v této lokalitě je podmíněně přípustné budovat zařízení pro drobnou podnikatelskou činnost, tudíž těmto podmínkám vyhovovala stavba pavilónu k občerstvení návštěvníků zoo.

Ohledně plochy Zt (byť zde krajský soud shledal rozpor v tom, které stavby v této ploše jsou podle žalovaného umístěny) soud uvedl, že v této ploše je přípustná stavba voliéry – ohrazení, vyhovující svou funkcí požadavkům územního plánu, který rovněž hovoří o umístění ohrazení pastvin. Provedení ohrazení, které nevyhovuje toliko doporučujícímu stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj, nemůže být důvodem pro nepovolení řešené stavby, stejně tak jako skutečnost, že ohrazení slouží pro účely zoologické zahrady. Krajský soud v neposlední řadě nesouhlasil s tím, že by nebylo možné povolit areálové rozvody NN, neboť liniové sítě a zařízení technické infrastruktury mohou nepochybně sloužit i k zásobování území, resp. pozemků, přes které prochází. Souhlasil však s tím, že v ploše Zt nelze umístit stavby k provozování zoologické zahrady, neboť nespadají pod pojem zemědělská výroba. Správní orgány však přehlédly, že odvolatel měl zapsán do obchodního rejstříku jako předmět činnosti zemědělskou výrobu, což měl stavební úřad zohlednit. Bude tedy nutné zjistit, k jakému účelu měla být provozována stavba seníku, zda pro účely zemědělské výroby nebo provoz zoologické zahrady. Soud v neposlední řadě nesouhlasil s tím, že by se žalovaný nezabýval všemi odvolacími námitkami a odkázal žalobkyni na příslušnou pasáž napadeného rozhodnutí. Soud se rovněž neztotožnil s námitkou žalobkyně, že bylo porušeno ustanovení § 18 odst. 5 stavebního řádu, neboť stavby v areálu zoologické zahrady nelze bez dalšího podřadit pod stavby rekreace a cestovního ruchu, které by bylo možno v nezastavěném území umisťovat, pokud to územní plán výslovně nevylučuje. Nadto část staveb je umístěna v zastavitelném území.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**. Stěžovatel specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítal, že krajský soud patrně pochybil, neboť z odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že žalobkyně podala ve věci repliku, která mu nebyla zaslána, která však byla velmi důležitá, neboť s ohledem na závěry soudu obsahovala rozšíření žalobní argumentace. Pokud krajský soud zrušil obě rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost z důvodu odlišného vymezení ploch funkčního využití, pak stěžovatel uvádí, že tuto námitku žalobkyně neuplatnila. Soudem zjištěná vada však podle názoru stěžovatele nemůže představovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nanejvýš pouze jeho nezákonnost. Stěžovateli s ohledem na vadný procesní postup soudu přitom není zřejmé, které námitky nemohl krajský soud vypořádat. Stěžovatel nadto zastával stanovisko, že zde neexistuje rozpor mezi prvostupňovým a napadeným rozhodnutím. Napadené rozhodnutí totiž pouze konstatuje, že část pozemku parc. č. 978/10 zasahuje do plochy Zo, přičemž její využití je shodné jako u plochy Zt. Stavby v této ploše (tj. stejně jako v ploše Zt) nelze kvalifikovat jako jednotlivé stavby pro zemědělskou výrobu. K věci

samé dále uvedl, že závěry soudu jsou vnitřně rozporné – pokud totiž 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 k tomuto účelu zhotovení nepřihlíží. V praxi by aprobace těchto závěrů vedla k tomu, že by jednotlivé stavby v areálu ZOO byly povoleny, ale využití těchto staveb pro tyto účely (zde zřízení ZOO) 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 ZOO, 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 ZOO se staly teprve dodatečně. Bylo tedy povinností správních orgánů se souvislostmi mezi jednotlivými stavbami zabývat. Těmito okolnostmi by se stavební úřad musel zabývat i v případě řádného postupu stavebníka, tj. kdyby před vlastní realizací staveb podal příslušné návrhy ke stavebnímu úřadu; v případě postupu dle § 129 stavebního řádu se přitom stavebník nemůže dostat do výhodnějšího postavení. Došlo by tím k legalizaci tzv. salámové metody, kdy by stavebník postupnými kroky mohl dosáhnout povolení svého záměru, který by mu však jako celek nebyl povolen.

Stěžovatel se rovněž pozastavil nad závěry krajského soudu ohledně vágnosti podmínky územního plánu ohledně zpracování územní studie. I kdyby jeho úvahy byly správné, tak by tato podmínka měla být i podle krajského soudu platná až do 1. 1. 2017, tudíž byla platná i v době napadeného rozhodnutí a žalovaný musel podle ní postupovat. Krajský soud proto nebyl oprávněn zabývat se tím, zda některé stavby by mohly být v ploše Bni realizovatelné, neboť tomu bránil obsah územního plánu. Zopakoval, že nelze jednotlivé stavby z komplexu vytrhávat a bez ohledu na souvislosti dovozovat, zda by splňovaly podmínky příslušného územního plánu. Zdůraznil, že při posuzování přípustnosti umístění stavby se neposuzuje osoba stavebníka, ale skutečný účel stavby. Vyznačení předmětu činnosti „zemědělská výroba“ v obchodním rejstříku je tudíž pro posouzení věci irelevantní.

Žalobkyně ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu nemůže být nepřezkoumatelný, neboť krajský soud jasně vysvětlil, proč správní rozhodnutí nemohla v soudním přezkumu obstát. Stěžovatel samotnou podstatu závěrů krajského soudu ostatně nijak nevyvrací. Žalobkyně souhlasila s krajským soudem, že si správní orgány měly ujasnit, v jakých funkčních plochách se předmětné stavby nacházejí a jaké jsou podmínky pro výstavbu v dotčeném území. Nelze proto akceptovat jakési „upřesnění“. K věcným námitkám stěžovatele žalobkyně uvedla, že svědčí o nepochopení věci. Zjevně totiž přehlíží závěry, které krajský soud učinil v předchozím rozsudku z roku 2013, přičemž jako jediný důvod pro neumožnění dodatečného povolení staveb stěžovatel nesprávně uvádí, že jsou součástí areálu zoologické zahrady. Bylo naopak nutné zkoumat každou stavbu individuálně. Koneckonců i sám stěžovatel v kasační stížnosti přiznává, že část staveb bylo možné povolit. Rovněž stěžovatel přiznal, že část staveb v předmětném areálu byla v minulosti řádně povolena. Žalobkyně rovněž souhlasila se závěry soudu, že podmínka v územním plánu požadující vypracování územní studie je nezákonná, protože je neplatná, a to od počátku.

Žalobkyně proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Osoby zúčastnění na řízení I., II. a III. se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., 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 dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. 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).

V případě napadeného rozsudku se krajský soud dopustil výše uvedené nesrozumitelnosti, neboť napadené rozhodnutí zkoumal nad rámec žalobních bodů.

Krajský soud totiž dovodil, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu, že se žalovaný odchýlil od vymezení staveb provedeným stavebním úřadem, aniž by toto upřesnění podle názoru soudu blíže vysvětlil. Žádnou takovou námitku dovolávající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí však žalobkyně ve své žalobní argumentaci uplatněné ve lhůtě dle ustanovení § 72 s. ř. s. neuplatnila. Žalobkyně totiž

pouze namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné - neboť porušuje ustanovení § 18 odst. 5 stavebního řádu, nerespektuje předchozí zrušující rozsudek krajského soudu, protože se nedostatečně zabývá odvolací argumentací, posuzuje budovy jako komplex, a protože výslovně nespecifikuje, v čem je vlastně rozpor s územním plánem spatřován. Toho, že krajský soud rozhoduje nad rámec žalobní argumentace, si byl krajský soud zjevně vědom, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že tak činí z úřední povinnosti (srov. stranu 9 napadeného rozsudku).

Konstatovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu z úřední povinnosti může krajský soud v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (podle něhož *„soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*“) pouze 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.).“* Taková situace v projednávané věci zjevně nenastala, neboť krajský soud se s převážnou částí žalobní argumentace vypořádal, byť to podle jeho názoru bylo zkomplikováno tím, že se žalovaný odchýlil od vymezení staveb provedeným stavebním úřadem. Krajský soud však v odůvodnění napadeného rozsudku jakkoli neuvedl, kterou žalobní argumentaci s ohledem na jím zjištěnou vadu nemohl řádně vypořádat. Z odůvodnění napadeného rozsudku naopak plyne přesný opak, neboť krajský soud se prakticky s veškerou žalobní argumentací přímo či nepřímo vypořádal. Nelze tedy hovořit o tom, že by nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí bránila ve věcném projednání žaloby. Pokud žalobkyně na tuto nepřesnost a nedostatečnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí nepoukázala, nebylo věcí krajského soudu její argumentací doplňovat či nahrazovat, neboť to 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.

Nejvyšší správní soud rovněž nepřehlédnul, že krajský soud se dopustil dalšího dílčího pochybení, když repliku žalobkyně ze dne 3. 6. 2016 obsahující její polemiku s vyjádřením žalovaného nezaslal 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.“*

Byť si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že citovaný rozsudek se týká přeposlání vyjádření správního orgánu žalobci, má za to, že je nutné jej přiměřeně aplikovat i na nyní posuzovaný případ, kdy krajský soud nepřeposlal žalovanému správnímu orgánu vyjádření žalobkyně. Nejvyšší správní soud má sice za to, že samo o sobě nepřeposlání repliky druhému účastníku řízení, pokud z této repliky soud nečiní jakákoli další zjištění nad rámec žaloby, zásadně nepředstavuje důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25), v posuzované věci však musel konstatovat, že rovněž toto pochybení odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku, neboť krajský soud rozhodoval bez jednání i na základě podání, o jehož obsahu neinformoval druhého účastníka řízení, přičemž z úřední povinnosti v rozporu s procesními pravidly přihlédnul nad rámec žalobní argumentace známé druhému účastníku řízení k pochybení správního orgánu, což vedlo k tomu, že tento druhý účastník obdržel překvapivé rozhodnutí, proti němuž se může obtížně bránit, neboť neví, zda takový postup soud zvolil na základě tohoto nezaslaného podání či nikoli. Takovýto postup soudu je přitom v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud musí v neposlední řadě konstatovat, že napadený rozsudek je vnitřně rozporný. Na jednu stranu totiž krajský soud 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, když ve vztahu k jednotlivým stavbám konstatoval, že samy o sobě jsou v souladu s příslušnou územně plánovací dokumentací. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, na základě čeho se krajský soud při posuzování jednotlivých staveb odchýlil od svého názoru, že je nutné zohlednit i deklarovaný účel staveb, které sám odvolatel označil jako stavby náležející do komplexu zoologické zahrady. Nejvyšší správní soud naopak 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 stavby posuzovaly.

Nejvyšší správní soud totiž nesouhlasí s tím, aby stavebník, který s jednotným záměrem staví budovy bez příslušného povolení, mohl následně dosáhnout „legalizace“ těchto staveb za pomocí argumentu, že jednotlivé stavby samy o sobě mohou představovat z hlediska posuzování jejich souladnosti s územním plánem zcela jiný typ staveb, které by bylo možné dodatečné povolit. Tím by stavebník mohl v určitých případech „po jednotlivých stavbách“ (tzv. salámovou metodou) dosáhnout dodatečného povolení staveb, kterého 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 řádem a stavěl komplex budov bez příslušného stavebního povolení, dosáhl prostřednictvím řízení o dodatečném povolení stavby pro sebe lepšího výsledku než ten, který postupuje řádně v souladu se stavebním řádem a žádá o komplexní povolení všech jím plánovaných staveb.

Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že na charakter stavby a její souladnost 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.

Nejvyšší správní soud v neposlední řadě nemůže souhlasit ani s tím, jak 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 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.“*

Jak Nejvyšší správní soud ověřil z předmětné žaloby, žalobkyně žádný výslovný či nevýslovný návrh na zrušení části územního plánu Tábor nevznesla. Za takové situace tedy krajský soud nebyl oprávněn si pro účely daného řízení posoudit otázku zákonnosti územního plánu a dospět k závěru, že jeho dílčí část je nezákonná, a že ji tudíž neměl ani správní orgán aplikovat. Pokud určitá část územního plánu nebyla napadena a nebyla příslušným procesním způsobem zrušena, nelze takové ustanovení libovolně přezkoumávat a pouze pro účely navazujícího soudního řízení konstatovat, že podmínka je neplatná. Pokud totiž příslušná část opatření obecného povahy (zde územního plánu) nebyla řádně zrušena, je stále platná a účinná, tudíž správní orgán je i v případě zrušujícího rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení stále tímto vázán. I když by se v této konkrétní kauze uplatnilo pravidlo obsažené v ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s., v jiných případech by správní orgán musel postupovat i podle takového „neplatného“ ustanovení opatření obecné povahy, což by vytvářelo nedůvodné rozdíly v rozhodování správního orgánu, pokud by tedy správní orgán nerezignoval na dodržování platného a nezrušeného opatření obecné povahy (zde územního plánu), což by vedlo rovněž k nezákonnosti takového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na výše uvedené neztotožnil s postupem krajského soudu, tudíž bylo nutné jeho rozhodnutí zrušit podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., byť nepřímo se Nejvyšší správní soud rovněž zabýval naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

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.).

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

pokračování

V Brně dne 19. ledna 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu